

DESNECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA INCLUSÃO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA OU EMPRESA PÚBLICA EM PROGRAMA DE DESESTATIZAÇÃO (ADI 6.241)

Fernando Boselli Beleski Carvalho de Oliveira

Acadêmico de Direito da UFPR

Estagiário da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

fernando.beleski@justen.com.br

*com orientação de **Karlin Olbertz Niebuhr***

Mestra e Doutora em Direito do Estado pela USP

Advogada da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

karlin@justen.com.br

1. Introdução

O Supremo Tribunal Federal, por maioria e conforme o voto da relatora Ministra Cármen Lúcia, julgou improcedente a ADI 6.241/DF na parte conhecida. Ficaram vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski. O julgamento não é recente, mas constitui importante precedente em matéria de desestatização, o que justifica o seu estudo (STF, ADI 6.241, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08.02.2021, DJe-054 19.03.2021 – confira [aqui](#) a íntegra do acórdão).

A Corte concluiu que a autorização legislativa genérica da Lei 9.491/1997, que institui o Plano Nacional de Desestatização (PND), basta para permitir a alienação ou extinção de estatais, não sendo necessária lei específica para cada caso. O PDT, autor da ação, defendia que somente outra lei específica poderia afastar a lei que criou cada empresa pública, invocando os princípios da legalidade e da simetria (ou paralelismo das formas).

2. Atuação empresarial do Estado e artigo 173 da Constituição

O art. 173 da Constituição constitui o alicerce para o regime jurídico aplicável à atuação direta do Estado no domínio econômico nacional. Esse dispositivo faculta ao Estado a exploração direta de atividades econômicas, mas subordina essa exploração a pressupostos especiais e a um regime jurídico próprio, predominantemente de direito privado, com derrogações de direito público decorrentes do interesse público (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16ª ed. Forense, 2025, p. 511-513).

Nos termos do art. 173, *caput*, o desempenho de atividade econômica pelo Estado, por meio de empresas estatais e suas subsidiárias, é permitido somente em situações excepcionais. O dispositivo alude aos casos previstos na própria Constituição ou quando a atuação for necessária em virtude de imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Consagra,

assim, o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a atuação estatal no mercado é entendida como excepcional e mediada por um interesse público qualificado, isto é, não se justifica pela mera invocação de interesse público ou pela busca exclusiva de lucro (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, cit., p. 512).

Nesse contexto, o art. 173, § 1º, III, da Constituição estabelece que a lei deve dispor sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade mista e de suas subsidiárias, sendo que aqui há a finalidade de cumprir as necessidades citadas no *caput* do art. 173, e não o lucro (embora ele seja desejável). Entretanto, a Constituição não define o que precisamente seria “relevante interesse coletivo” e “segurança nacional”, deixando margem à discricionariedade política. Essa abertura favorece alternâncias com base em projetos político-econômicos divergentes, o que pode facultar uma maior ou menor atividade empresarial do Estado (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, cit., p. 513-516).

A desestatização consiste no processo de transferência ao setor privado de atividades antes exercidas pelo Estado, inclusive pela privatização ou pela delegação de serviços, reduzindo a intervenção estatal na ordem econômica. Na forma disciplinada pela Lei 9.491/1997, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), a desestatização constitui instrumento voltado a redefinir a posição estratégica do Estado na economia, permitindo a transferência para a iniciativa privada de atividades cuja manutenção na esfera pública não se mostra necessária ou compatível com as diretrizes de interesse nacional ou público. O processo abrange diversas modalidades, tais como a alienação do controle acionário de empresas estatais, a transferência da execução de serviços públicos ao setor privado e a desativação ou dissolução de entidades integrantes da administração pública indireta. Em todos esses casos, há redução ou eliminação da presença estatal na atividade específica, permitindo que o Estado concentre sua atuação em setores nos quais a intervenção direta se revele efetivamente indispensável (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 38ª ed. Forense, 2025; E-book, p. 304).

3. Delimitação do Objeto da Ação Direta e Alcance da Impugnação na ADI 6.241

A ADI foi conhecida na parte em que impugnava a autorização de inclusão de empresas estatais no PND, especificamente a prevista no *caput* do art. 2º e no

inc. I e § 1º do art. 6º da Lei 9.491/1997.¹⁻² O restante não foi conhecido por ausência de impugnação específica.

Embora a petição inicial também tenha questionado atos vinculados ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o Tribunal observou que o PPI e o PND possuem finalidades distintas: o PPI apenas qualifica projetos para elaboração de estudos e modelagens preliminares, enquanto o PND é o programa que efetivamente estrutura e autoriza o processo de desestatização. Por isso, apenas os atos relacionados diretamente ao PND puderam ser apreciados.

A inconstitucionalidade dos decretos presidenciais e resoluções do Comitê de Coordenação e Planejamento de Privatizações (CPPI) praticados em decorrência dos dispositivos legais objeto da ADI só seria analisada por arrastamento, caso a tese da inconstitucionalidade da lei genérica fosse acolhida, o que não ocorreu; assim, tais atos infralegais não chegaram a ser examinados pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim sendo, o objeto a ser analisado foi a constitucionalidade de se realizar a desestatização de entidades cuja criação havia sido previamente autorizada por lei específica, sem nova autorização legislativa específica. O PDT aduziu que, em razão do princípio da simetria, deveria haver lei específica para a alienação de empresas públicas, com fundamento no art. 37, XIX, da Constituição, que exige lei específica para a criação dessas entidades e, segundo a tese do partido, importaria igual exigência para sua privatização ou extinção.

O princípio do paralelismo das formas foi invocado pelo PDT para sustentar que a inclusão de empresas públicas no PND não poderia ocorrer com base apenas na autorização legislativa ampla da Lei 9.491/1997, exigindo-se lei específica para cada caso. Esse princípio, embora não esteja expressamente positivado, decorreria da lógica do ordenamento jurídico e estabeleceria que a alteração ou extinção de uma situação jurídica deve observar a mesma forma adotada para sua criação. No caso concreto, a forma necessária seria a lei específica exigida pelo art. 37, XIX, da Constituição.

¹ Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei: [...]

² Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização [...]

§1º Na desestatização dos serviços públicos, o Conselho Nacional de Desestatização deverá recomendar, para aprovação do Presidente da República, o órgão da Administração direta ou indireta que deverá ser o responsável pela execução e acompanhamento do correspondente processo de desestatização, ficando esse órgão, no que couber, com as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.

4. A decisão da Corte

A Ministra Cármen Lúcia afastou a tese de que o princípio da simetria exigiria lei específica para cada desestatização, tal como ocorre na criação de empresas estatais pelo art. 37, XIX, da Constituição. Segundo a relatora, essa simetria formal não encontra respaldo constitucional porque, diferentemente da criação de estatais, que é um ato legislativo típico, a sua alienação ou extinção não foi submetida pela Constituição a igual reserva legal. Para demonstrar essa diferenciação, ela lembrou que o Tribunal já havia enfrentado tema semelhante na ADI 1.724/RN (Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 16/09/2019) e na ADI 3.577/DF (Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 01/07/2008), reconhecendo que a privatização pode ocorrer com base em autorização legislativa genérica, sem necessidade de lei específica para cada caso individual.

Com base nesses precedentes, a Ministra reafirmou que é constitucional a utilização da autorização ampla prevista na Lei 9.491/1997 – a norma que estrutura o Programa Nacional de Desestatização (PND) – para permitir a alienação do controle acionário ou a extinção de empresas estatais. E aqui reside o ponto central: a autorização legislativa genérica é suficiente porque o Congresso, ao editar a Lei 9.491/1997, já definiu de maneira detalhada os objetivos, limites e condições sob os quais a desestatização pode ocorrer, estabelecendo dois elementos essenciais: (i) a decisão política de permitir a retirada do Estado de determinadas atividades econômicas e (ii) o conjunto de salvaguardas e procedimentos obrigatórios para orientar o Executivo.

Desse modo, o Poder Executivo não atua de forma discricionária ou autônoma. Ao contrário, sua atuação é juridicamente vinculada àquilo que o legislador já estabeleceu. A Lei 9.491/1997 fixa etapas obrigatórias, como estudos técnicos, avaliação prévia, manifestação do órgão de coordenação e aprovação formal, que devem ser observadas antes de cada operação. Somente após o cumprimento dessas etapas o Presidente pode editar o decreto que inclui a empresa no PND, o qual não autoriza por si só a desestatização, mas apenas formaliza que aquela sociedade estatal passa a seguir o procedimento legal previsto para eventual privatização ou extinção. Ou seja, trata-se de um ato administrativo de execução, e não de criação de autorização nova.

Por essa razão, a Corte concluiu, por maioria, que não há violação ao princípio da simetria: a exigência de lei específica é própria da criação de estatais, não de sua alienação. A retirada do Estado do domínio econômico, ato naturalmente menos restritivo em termos de intervenção estatal, pode ser autorizada de maneira ampla pelo legislador, desde que acompanhada de diretrizes claras, como ocorre na Lei do PND. A única exceção admitida pela Corte ocorre quando a própria lei instituidora da estatal prevê expressamente a necessidade de lei específica para sua extinção ou privatização. Assim, o STF fixou que não há violação ao princípio da legalidade ou da simetria quando o processo de desestatização se desenvolve dentro dos limites previamente definidos pelo Congresso Nacional.

Ficaram vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, para quem a desestatização de empresas estatais exige lei específica que a autorize, em virtude do princípio da simetria ou paralelismo das formas. Foi argumentado que, se a Constituição (art. 37, XIX) requer lei específica para a instituição dessas entidades, um ato de idêntica estatura deve ser necessário para a sua alienação de controle, pois a lei genérica reduziria o espaço de autodeterminação democrática e o direito do Legislativo de realizar o juízo negativo sobre o interesse público que justificou a criação da estatal. Consequentemente, defenderam a inconstitucionalidade dos Decretos e Resoluções que avançaram a desestatização de empresas estatais com base apenas na Lei 9.491/1997 e Lei 13.334/2016.

5. Conclusão

O julgamento da ADI 6.241 reafirma que a desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista pode ocorrer com base em autorização genérica, sem necessidade de lei específica.

Na prática, isso permite maior agilidade na execução de programas de desestatização, reduzindo a presença estatal em setores em que sua atuação não é indispensável e abrindo espaço para investimentos privados e parcerias estratégicas.

Informação bibliográfica do texto:

OLIVEIRA, Fernando Boselli Beleski Carvalho de; NIEBUHR, Karlin Olbertz. Desnecessidade de lei específica para inclusão de sociedade de economia mista ou empresa pública em programa de desestatização (ADI 6.241). Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 225, novembro de 2025, disponível em www.justen.com.br. Acesso em [data].