



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7408

Requerente: Partido dos Trabalhadores

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Relator: Ministro LUIZ FUX

Serviços Públicos. Desestatização. Lei nº 21.272, de 24 de novembro de 2022, do Estado do Paraná, que autoriza a transformação da Companhia Paranaense de Energia (COPEL) em corporação, por meio da alienação parcial de suas ações. Inexistência de vício formal de inconstitucionalidade. Ausência de demonstração de déficit na participação dos representantes da Assembleia Legislativa no processo de desestatização. Inaplicabilidade do artigo 113 ADCT. Nulidade parcial da regra que veda que acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a 10% (dez por cento) da quantidade de ações em que se dividir o capital votante da COPEL. Violação aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. Norma inadequada para a pulverização do capital social da COPEL; desnecessária para viabilizar a desestatização; e ensejadora de ônus desproporcional e ilegítimo ao Estado e ao interesse social em benefício de outros acionistas privados. Necessidade de observância dos princípios da Administração Pública. Inexistência de justificativa plausível, sob perspectiva da eficiência, para limitação ao direito de voto. Violação da moralidade administrativa pela alienação ampla dos direitos societários do Estado, sem contrapartida substancial. Regra que apenas favorece interesses privados e pode vir a dificultar novos aportes de recursos da iniciativa privada. Manifestação pela procedência parcial do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, tendo por finalidade a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 21.272, de 24 de novembro de 2022, do Estado do Paraná, que autoriza a transformação da Companhia Paranaense de Energia em Corporação por meio da alienação parcial de suas ações. Eis o teor da norma questionada:

Art. 1º Autoriza o Poder Executivo do Estado do Paraná a alienar ou transferir parcialmente a sociedade, os seus ativos, a participação societária, direta ou indireta, inclusive o controle acionário, transformar, fundir, cindir, incorporar, extinguir, dissolver ou desativar, parcial ou totalmente, seus empreendimentos e subsidiárias, bem como, alienar ou transferir os direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de controladas, a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade, assim como alienar ou transferir as participações minoritárias diretas e indiretas no capital social da Companhia Paranaense de Energia - COPEL e suas subsidiárias.

Art. 2º A operação de que trata o art. 1º desta Lei será executada na modalidade de oferta pública de distribuição de ações ordinárias e/ou certificados de depósito de ações (units).

Art. 3º A operação de que trata o art. 2º desta Lei fica condicionada à aprovação, pela assembleia geral de acionistas da COPEL, das seguintes condições:

§ 1º Alteração do estatuto social da COPEL para:

I - vedar:

a) que qualquer acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a 10% (dez por cento) da quantidade de ações em que se dividir o capital votante da COPEL;

b) a realização de acordos de acionistas para o exercício de direito de voto, exceto para a formação de blocos com número de votos inferior ao limite de que trata o inciso I deste parágrafo;

II - incluir a obrigação de:

a) manter a sede da COPEL no Estado do Paraná;

b) não alterar a denominação da COPEL;

III - criar ação preferencial de classe especial, de propriedade exclusiva do Estado do Paraná, nos termos do § 7º do art. 17 da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que conferirá o poder de veto nas deliberações da assembleia geral relacionadas às matérias de que trata este parágrafo e à autorização para os administradores aprovarem e executarem o Plano Anual de Investimentos da Copel Distribuição caso os investimentos, a partir deste ciclo Reintegração Regulatória (QRR), daquele mesmo ciclo de Revisão Tarifária Ordinária e/ou, no acumulado, até o final da concessão.

§ 2º O poder de veto previsto no inciso III do § 1º deste artigo somente poderá ser exercido se o Estado do Paraná detiver, no mínimo, 10% (dez por cento) do capital social total da COPEL.

Art. 4º Caberá ao Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE o acompanhamento do disposto nesta Lei e à Casa Civil do Estado do Paraná os atos de execução, podendo inclusive contratar os serviços de consultoria e assessoria técnica especializados necessários ou designar quem a fará.

(...)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revoga:

I - os seguintes dispositivos do art. 9º da Lei nº 1.384 , de 10 de novembro de 1953:

a) a alínea "f" do § 1º;

b) o § 2ºA;

II - o inciso II do art. 4º da Lei nº 18.875, de 27 de setembro de 2016.

Inicialmente, o partido requerente sustenta a existência de vício de inconstitucionalidade formal decorrente da suposta inobservância do devido processo legislativo. Além disso, em razão da alegada lesão ao patrimônio e ao interesse públicos no processo de desestatização da COPEL, considera caracterizada violação ao pacto federativo e aos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública (artigos 1º, *caput*; 5º, LIV; e 37, *caput*, da Constituição Federal).

Em relação à inconstitucionalidade formal, após tecer considerações gerais sobre o pacto federativo, o autor esclarece que esse Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que pertence ao Poder Legislativo a decisão de alienar, total ou parcialmente, o controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista. Contudo, afirma que teria ocorrido evidente supressão do debate legislativo referente ao Projeto de Lei nº 493/2022, do qual se originou a Lei paranaense nº 21.272/2022.

De acordo com o sustentando na petição inicial, o Chefe do Poder Executivo Estadual teria definido a modalidade, os critérios e os procedimentos para a desestatização da COPEL, antes mesmo de encaminhar o pedido de autorização a ser debatido no Poder Legislativo do Estado do Paraná e, por esse motivo, não houve participação efetiva dos representantes da Assembleia Legislativa paranaense em discussões sobre esses temas.

Desse modo, entende ter ocorrido evidente desvio de finalidade e violação aos princípios do Estado Democrático de Direito, da separação de Poderes e a regras de processo legislativo previstas nos artigos 47 e 58, *caput* e §§ 1º e 2º, inciso I, da Constituição Federal.

Além disso, o requerente defende a inconstitucionalidade material da regra prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei estadual nº 21.272/2022, norma que proíbe que acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a dez por cento da quantidade de ações em que se dividir o capital votante da COPEL.

Após informar que *“o BNDES, através do BNDESPar, detém parte substancial da participação acionária da COPEL”* (fl. 04 da petição inicial), e que *“o Estado do Paraná, com a iminente desestatização da COPEL, continua sendo o maior acionista da empresa paranaense de energia”* (fl. 13 da petição inicial), o requerente sustenta que a regra impugnada traz ônus desproporcional e injustificável para o Estado do Paraná e para a União, tendo o efeito prático de uma desapropriação indireta de seus poderes políticos.

Nesse passo, argumenta que *“a regra prevista nos dispositivos da Lei 21.272 - 24 de Novembro de 2022, quando analisada em conjunto com todo o histórico processual e de deliberação legislativa gera prejuízo desproporcional ao Estado do Paraná e à União Federal bem como acarreta grave lesão ao pacto federativo, porquanto a inconstitucional tentativa do Estado do Paraná de interferir no direito de propriedade da União, por meio da limitação dos direitos políticos do BNDESPar em relação ao capital obtido na COPEL”* (fl. 16-17 da petição inicial).

No que concerne especificamente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o requerente aduz que a regra impugnada cria incentivo inadequado relacionado ao processo de aumento de capital social da empresa, fomentando a manutenção de

situação em que pequenos acionistas possam exercer o controle em detrimento de poderes políticos da União e do Estado do Paraná. Por esse motivo, registra que *“não há relação de adequação entre a limitação adotada e a finalidade perseguida, e o resultado obtido apenas serve para comprometer o interesse e o patrimônio público sem qualquer contrapartida”* (fls. 16-17 da petição inicial).

Ademais, entende inobservada a proporcionalidade em sentido estrito porque a norma sob investiva acarreta ônus ilegítimo ao Poder Público e ao interesse social, em benefício de acionistas privados. Nessa linha, salienta que, contrariando práticas societárias, a imposição de regra limitadora do número de votos, caso implementada antes da efetiva diluição do capital ordinário da companhia, apenas serve para comprometer a participação societária do Poder Público.

O requerente também argumenta que restrição imposta pela norma sob investiva seria manifestamente contrária a diversos dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública.

Nesse contexto, postula que, à luz do regime constitucional vigente e da jurisprudência dessa Suprema Corte, o legislador dever optar pela modalidade operacional que melhor observe o princípio da eficiência na alienação de empresa estatal, otimizando os ganhos para o Estado e protegendo de forma plena o interesse público.

De acordo com a parte autora, *“especula-se que o Estado Paranaense ainda manterá 15% das ações da COPEL após a finalização do processo de privatização”*, porém, *sob a perspectiva da eficiência, e consideradas as circunstâncias da desestatização da COPEL, não há motivação para que o Estado do Paraná possua mais de dez por cento de ações ordinárias do capital social da empresa privatizada, se o direito de voto está limitado a esse patamar”* (fl. 25 da petição inicial).

Salienta, outrossim, quanto ao princípio da moralidade, que inexistem razões legítimas para que o Estado do Paraná disponha de amplos direitos políticos, referentes a significativa parcela de suas ações ordinárias na COPEL, sem qualquer vantagem substancial pela concessão realizada.

Defende também a existência de grave violação ao princípio constitucional da impessoalidade, que veda a concessão de privilégios ou favoritismos em detrimento do interesse público, porque a regra sob investiva, na prática, apenas teria o efeito de produzir restrição abusiva ao direito de propriedade do Estado do Paraná, causando grave lesão ao interesse público.

O requerente sustenta, ainda, violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias porque, segundo informa, não foi feito estudo de impacto financeiro relativa à privatização da empresa de energia paranaense.

Por fim, ao tratar da necessidade de concessão de medida cautelar, a parte autora indica a existência de vários atos concretos relacionados ao processo de privatização da estatal paranaense, ressaltando que a demora na prestação jurisdicional permite que o Poder Executivo silencie o debate parlamentar e realize, de forma inadequada, a desestatização da COPEL.

Diante disso, o autor requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos artigos 1º e 3º, § 1º, incisos I e III, e § 2º da Lei nº 21.272/2022.

Quanto ao objeto principal do processo, o autor apresenta os seguintes pedidos:

iv. No mérito, após o devido processo legal, seja julgado totalmente procedente o pedido inicial da presente Ação direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei. n 21.272/2022 em razão vício de iniciativa arguido, ao passo que houve a violação ao devido processo legislativo, conjugado com a supressão do debate parlamentar durante a aprovação do projeto de lei que ensejou na Lei n 21.272/2022;

v. Também, no mérito que seja julgado totalmente procedente o pedido inicial da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar inconstitucional os arts. 1º, 2º, 3º, § 1º, incisos I, e III, § 2º e art. 4º da Lei 21.272, de 24 de Novembro de 2022, em razão de violação ao pacto federativo, devido a interferência do Estado do Paraná em direito de Propriedade da União Federal e a violação aos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública (artigos 1º, caput; 5º, LIV; e 37, caput, da Constituição Federal), visto a incidência de grave lesão causada ao patrimônio e ao interesse público no processo de desestatização da COPEL. (fls. 34-35 da petição inicial).

O processo foi distribuído ao Ministro LUIZ FUX, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado do Paraná apresentou manifestação em que informa que o objetivo principal da legislação impugnada foi o de viabilizar a transformação da Companhia Paranaense de Energia – COPEL em uma corporação.

Quanto à alegação de violação ao devido processo legislativo, registrou que houve substancial e amplo debate no âmbito legislativo concernente ao Projeto de Lei nº 493/2022 e que, após minuciosa análise e considerações por parte do Parlamento Estadual, ocorrera a promulgação da Lei nº 21.272/2022. Salientou, ademais, que, salvo nas questões expressamente impostas pela Constituição, não se exige, de modo compulsório, a realização de plebiscitos.

Defendeu a inexistência de ofensa ao pacto federativo porque a legislação questionada não teria estabelecido uma imposição de restrição ao voto, mas apenas vinculado a transformação da COPEL à aprovação, pela assembleia geral de acionistas da companhia, de certos assuntos, entre os quais se incluiria a implementação da limitação do voto.

Esclareceu que o BNDESPar detém uma participação de 12,4% em ações ordinárias e, portanto, somente 2,4% dessa participação seria sujeita à modificação em questão. Ainda segundo o Governador do Estado, considerada a oferta primária realizada pela COPEL, é bem provável que essa participação se reduza a menos de 10%, além do que o BNDESPar possui a prerrogativa de alienar suas ações na bolsa mediante processo de liquidação.

No que concerne às alegações de ofensa aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, moralidade e impessoalidade, o requerido destaca que a limitação de voto em 10% do capital social “*vale para qualquer acionista, seja o Estado do Paraná, seja a União, sejam pessoas físicas ou jurídicas*” (documento eletrônico nº 26, fl. 12).

Sustenta ainda que a opção do Estado do Paraná em manter uma provável participação em mais de 10% e menos de 20% do capital social estaria fundamentada em legítimas razões. A primeira deriva da constatação de que tal decisão permitirá ao Estado manter uma posição substancial no capital social, possibilitando a colheita dos benefícios correlatos, tais como a recepção de dividendos e o incremento de seu patrimônio investido. O segundo motivo decorre da necessidade de manter a possibilidade de ativação da ação de classe

preferencial (*golden share*), que somente pode ser acionada mediante detenção de pelo menos 10% do capital social, em conformidade com o artigo 3º, § 2º, da Lei estadual nº 21.272/2022.

De acordo com a principal tese apresentada pelo requerido, a restrição de voto estabelece as bases para o modelo corporativo e, justamente por ser aplicável a todo acionista, elimina qualquer especulação que indique que tal limitação tenha sido concebida para favorecer agentes privados.

Por fim, quanto ao argumento de afronta ao artigo 113 do ADCT, destaca que a operação realizada não se insere nos casos de incidência desse dispositivo porque “*não houve abdicação de recursos, mas sim a venda dos ativos (ações) que possibilitam a percepção de dividendos*” (documento eletrônico nº 26, fl. 17).

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná sustentou, preliminarmente, a ausência de violação a parâmetro de controle de constitucionalidade, entendendo que os argumentos trazidos na petição inicial foram apresentados de forma genérica.

Quanto ao mérito, em primeiro lugar, defende que “*não houve qualquer irregularidade na tramitação do Projeto de Lei nº 493/2022, inclusive, com emendas apresentadas pelo representante do Partido Político, autor desta ADI, razão pela qual não merece prosperar as suas alegações*” (documento eletrônico nº 35, fl. 07).

Ademais, também argumenta não ter ocorrido desrespeito ao pacto federativo e aos outros princípios constitucionais indicados pelo requerente, e enfatiza não ter sido apresentada qualquer prova referente ao prejuízo ao erário em razão da regra que impõe limitação ao exercício do direito de voto.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

II.1 – Da constitucionalidade formal do processo de desestatização da COPEL

Conforme relatado, o requerente sustenta a ocorrência de violação aos princípios do Estado Democrático de Direito e da separação de Poderes, considerando que teria ocorrido supressão do debate legislativo referente ao Projeto de Lei nº 493/2022, do qual se originou a Lei paranaense nº 21.272/2022.

Ainda quanto a questões constitucionais de ordem formal, arguiu a existência de desrespeito ao artigo 113 do ADCT, porquanto seria necessário estudo de impacto financeiro relativo à privatização da empresa de energia paranaense, exigência que não teria sido observada pelo Poder Legislativo.

Inicialmente, cumpre destacar que o setor elétrico é de crucial relevância para o País, sendo responsável por garantir o fornecimento de energia elétrica para a população e para os diversos setores da economia. Assim, é imprescindível que o referido setor seja regulado e desenvolvido de forma estratégica e sustentável, com investimentos em novas tecnologias e fontes renováveis de energia, de modo a atingir a adequada prestação de serviço público essencial.

Com a edição da Lei estadual nº 21.272, de 24 de novembro de 2022, o Estado do Paraná foi autorizado a *“alienar ou transferir parcialmente a sociedade, os seus ativos, a participação societária, direta ou indireta, inclusive o controle acionário, transformar, fundir, cindir, incorporar, extinguir, dissolver ou desativar, parcial ou totalmente, seus empreendimentos e subsidiárias, bem como, alienar ou transferir os direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de controladas, a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade, assim como alienar ou transferir as participações minoritárias diretas e indiretas no capital social da Companhia Paranaense de Energia - COPEL e suas subsidiárias”* (artigo 1º do mencionado diploma legal).

Desde logo, cumpre assinalar que **não restou demonstrada a ausência de participação dos representantes da Assembleia Legislativa no processo de desestatização.**

A autorização para o processo de desestatização consta de lei formal, aprovada pela maioria absoluta do Parlamento paranaense, o que evidencia a participação do Poder Legislativo no regular exercício de sua competência legiferante.

Conforme informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, *“infere-se que o diploma legal impugnado apresentou longo debate legislativo, com a apresentação de emendas supressivas e aditivas, além disso foi embasado em longo estudo técnico realizado pelo Conselho de Controle das Empresas Estatais, bem como não paira qualquer dúvida sobre a regularidade e adequação do processo legislativo que deu origem à norma atacada”* (documento eletrônico nº 35, fl. 08).

No que concerne à privatização de empresas estatais, essa Suprema Corte possui entendimento no sentido de que sequer há a necessidade de lei específica, bastando a autorização legal genérica. Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo 1º do art. 4º da Medida Provisória nº 2192-70/2001. Exaurimento da eficácia normativa. Prejudicialidade. Incisos I, II e IV do art. 2º da Lei nº 9.491/97. **Programa Nacional de Desestatização. Normas que designam as empresas que poderão ser desestatizadas. Ausência de necessidade de lei específica para a autorização de desestatização.** Inciso I do art. 3º da Medida Provisória nº 2192-70/2001. Preceito que permite que a União adquira o controle de instituição financeira estadual exclusivamente com o objetivo de privatizá-la ou extingui-la. Constitucionalidade. Artigo 29 e parágrafo único da MP nº 2192-70/2001. Norma que possibilita que os depósitos judiciais efetuados em instituição financeira oficial submetida a processo de privatização sejam mantidos, até regular levantamento, na própria instituição financeira privatizada ou na instituição financeira adquirente de seu controle acionário. Ofensa ao art. 37, inciso XXI, e ao art. 164, § 3º, todos da Constituição Federal. Parcial procedência do pedido. 1. O § 1º do art. 4º da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, que possibilita o depósito das disponibilidades de caixa do Poder Público em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente de seu controle acionário, estabelece também uma limitação temporal a essa prática, qual seja, até o final do exercício de 2010, restando claro que o preceito em referência exauriu sua eficácia. Prejudicialidade da ação direta quanto a esse preceito. **2. Não há necessidade de lei específica autorizando a desestatização de empresas, sendo suficiente a autorização legal genérica. Sendo assim, são constitucionais os incisos I, II e IV do art. 2º da Lei nº 9.491/97, os quais designam, de forma geral, as empresas que poderão ser desestatizadas.** O inciso I do art. 3º da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, por sua vez, tão somente autoriza a transferência do controle acionário do banco estadual para a União, a qual poderá privatizá-lo ou extingui-lo. 3. O art. 29, caput e parágrafo único, da Medida Provisória nº 2.192-70/2001 possibilita que os depósitos judiciais outrora geridos por instituição financeira oficial sejam mantidos na instituição financeira privatizada ou na instituição adquirente do controle acionário daquela, estabelecendo, com isso, generalização incompatível com art. 164, § 3º, da Constituição Federal, segundo o qual os depósitos públicos deverão ser mantidos preferencialmente em instituições financeiras oficiais. O art. 29 da MP nº 2.192-70/2001 também instituiu um privilégio injustificado em favor do banco privado que adquire a instituição financeira pública. Se o certame tinha como objeto tão somente o controle acionário, a manutenção dos depósitos judiciais na instituição privatizada ou adquirente de controle acionário apresenta-

se como verdadeiro bônus em favor do banco privado que venceu a licitação, em ofensa ao princípio da isonomia e, conseqüentemente, ao princípio da licitação. 4. Prejudicialidade parcial da ação direta, a qual, quanto à parte que se conhece, é julgada parcialmente procedente.

(ADI nº 3577, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/02/2020, Publicação em 06/04/2020; grifou-se).

Em suma, de acordo com os elementos que constam dos autos, a autorização de alienação da COPEL decorreu de opção democrática feita pelos representantes eleitos do Estado do Paraná, de sorte que resta demonstrada a manifestação indireta da própria vontade popular.

Além disso, a verificação da tese autoral, referente à existência de falha no curso do processo legislativo, demandaria o exame de normas regimentais da Casa Legislativa, o que constitui matéria *interna corporis* – atribuição conferida ao Parlamento, em respeito ao postulado da separação dos Poderes.

Embora as linhas gerais do processo legislativo, bem como as exigências básicas para o seu regular desenvolvimento, estejam disciplinadas no corpo da Constituição Federal, o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais dispõem de autonomia para disciplinar as minúcias referentes à tramitação de atos legislativos.

Em outra vertente, o autor sustenta que as normas estaduais em exame teriam violado o requisito procedimental introduzido no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela Emenda nº 95/2016 à Carta Republicana, cuja literalidade estipula o seguinte:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Impende registrar que a referida exigência foi instituída como parte de um conjunto de medidas de austeridade fiscal denominado pela Emenda Constitucional nº 95/2016 de “*Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros*” (artigo 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

A regra introduzida pela Emenda Constitucional nº 95/2016 possui conteúdo inegavelmente estratégico para fomentar uma cultura de responsabilidade fiscal no âmbito do Estado brasileiro.

No presente caso, contudo, não incide a regra prevista no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias porque a lei impugnada não cria despesa obrigatória e nem trata de renúncia de receita. De modo diverso, a Lei estadual nº 21.272/2022 versa sobre caso de alienação onerosa de estatal, situação distinta das hipóteses disciplinadas pelo parâmetro de controle apontado pelo requerente.

Por esses motivos, não se verificam os vícios apontados pela parte autora quanto a questões constitucionais de natureza formal.

II.II – Reconhecimento de nulidade parcial sem redução de texto do artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 21.272/2022 do Estado do Paraná

Embora não tenha sido identificado vício de inconstitucionalidade formal que comprometa, em sua integralidade, a Lei estadual nº 21.272/2022, cumpre destacar a existência de regra específica na referida norma que deve ser objeto de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto.

O diploma normativo sob investida impôs condições para desestatização da COPEL na forma de seu artigo 3º, estabelecendo, dentre outros requisitos, a alteração do estatuto da empresa para inclusão de regra que estabeleça vedação para que qualquer acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a dez por cento da quantidade de ações em que se dividir o capital votante, sendo também proibida a realização de acordos de acionistas para o exercício de direito de voto, exceto para a formação de blocos com número de votos inferior ao referido limite de 10% (dez por cento):

Art. 3º A operação de que trata o art. 2º desta Lei fica condicionada à aprovação, pela assembleia geral de acionistas da COPEL, das seguintes condições:

§ 1º Alteração do estatuto social da COPEL para:

I - vedar:

a) que qualquer acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a 10% (dez por cento) da quantidade de ações em que se dividir o

capital votante da COPEL;

b) a realização de acordos de acionistas para o exercício de direito de voto, exceto para a formação de blocos com número de votos inferior ao limite de que trata o inciso I deste parágrafo;

(...)

(Grifou-se)

No entanto, a limitação de direitos políticos prevista nas normas acima destacadas, quando analisada em conjunto com outras características do processo de desestatização da COPEL, acarreta ônus desproporcional ao Poder Público e grave lesão ao interesse da coletividade.

Por essa razão, a referida norma deve ser objeto de declaração de nulidade parcial sem redução de texto, sendo essa solução necessária até mesmo para que não se comprometa o próprio regime de desestatização escolhido pelo legislador.

Expressamente prevista no parágrafo único do artigo 28 da Lei nº 9.868/1999, a declaração de nulidade parcial sem redução de texto permite identificar caso de inconstitucionalidade na aplicação de lei a determinada situação ou sujeito, sem que haja necessidade de alteração de seu programa normativo:

Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e **a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto**, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal. (Grifou-se)

De acordo com a doutrina do Ministro ROBERTO BARROSO, “*trata-se de técnica utilizada quando a norma comporta mais de um sentido possível e o Tribunal declara a inconstitucionalidade de um deles. Nessa hipótese, o texto da norma não será afetado, mas um de seus significados será afastado, por violar a Constituição* ^[1]”.

A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal consagrou a utilização da referida técnica, que permite que se obtenha solução justa com prejuízo mínimo à escolha feita pelo legislador. É o que se identifica nos seguintes exemplos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE INSTITUI O BENEFÍCIO DA GRATUIDADE EM ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE ATRIBUI À UNIÃO FEDERAL, COM ABSOLUTA PRIVATIVIDADE, COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA (CF, ART. 22, I) – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE, **PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, EM ORDEM A AFASTAR A INCIDÊNCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS APENAS EM RELAÇÃO AOS ESTACIONAMENTOS PARTICULARES.**

(ADI nº 5842, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/10/2020, Publicação em 29/10/2020; grifou-se);

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI 4.454/2017 DO ESTADO DO AMAZONAS. INSTITUIÇÃO DE ADICIONAL NAS ALÍQUOTAS DO ICMS, DESTINADO À CRIAÇÃO DE FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (ART. 82 DO ADCT). PERDA PARCIAL DO OBJETO. COBRANÇA DO TRIBUTO DENTRO DO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO NO QUAL FOI PUBLICADA A LEI QUE O INSTITUIU. CARACTERIZAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA (ART. 150, III, “B”, DA CF). 1. A revogação expressa de alguns dos dispositivos da norma impugnada enseja a perda parcial do objeto da ação. 2. O Princípio da Anterioridade (art. 150, III, “b”, da CF), por configurar uma das maiores garantias tributárias do cidadão em face do Estado/Fisco, é consagrado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF (ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 18/03/1994). Além de constituir garantia individual, assegura a possibilidade de o contribuinte programar-se contra a ingerência estatal em sua propriedade, preservando-se, pois, a segurança jurídica. 3. A instituição do adicional de alíquota de ICMS, facultada pelo art. 82, § 1º, do ADCT, não configura hipótese de relativização do referido princípio. 4. Ação Direta julgada procedente, na parte em que conhecida, **para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 5º da Lei 4.454/2017 do Estado do Amazonas, restringindo-se a censura aos fatos geradores ocorridos entre a data de vigência da norma (1º de julho de 2017) e 31 de dezembro de 2017.**

(ADI nº 5733, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/09/2019, Publicação em 03/10/2019; grifou-se).

Como visto, a norma ora analisada proíbe que acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a 10% (dez por cento) da quantidade de ações em que se dividir o capital votante da COPEL.

Em tese, com a limitação do direito de voto e da formação de blocos de controle, o dispositivo possui a função de promover a *pulverização de ações* da sociedade empresária, impedindo que corporação responsável pela promoção de relevante interesse coletivo seja controlada por grupos econômicos que a desvie de suas finalidades.

Assim, a opção pelo referido sistema de gestão tem o alegado propósito de evitar que o controle da empresa seja entregue a grupo descompromissado com os interesses econômicos da sociedade e com os interesses sociais relacionados à melhor gestão do setor energético.

Na prática, porém, a regra somente acarreta ônus desproporcional e injustificável para o Poder Público, com comprometimento de direitos políticos e econômicos do Estado.

O processo de desestatização da COPEL desenvolve-se mediante operação de aumento de capital, na qual o poder político estatal está sendo diluído com a perda do controle acionário majoritário da Companhia.

Após a referida medida, conforme informado pelo requerido, o Estado do Paraná deverá manter mais de 10% (dez por cento) das ações ordinárias, porém, por imposição normativa inconstitucional, terá seu poder político substancialmente reduzido a 10% (dez por cento) do capital votante.

Em consulta ao sítio eletrônico da COPEL, verifica-se que o Estado do Paraná possui ainda mais de 20% (vinte por cento) das ações ordinárias da Companhia^[2].

A declaração de inconstitucionalidade da norma, conforme defendido na presente manifestação, importará apenas na possibilidade de o Poder Público exercer plenamente seus direitos políticos na sociedade de forma proporcional ao capital público investido e à sua responsabilidade na gestão da empresa.

Nessa condição, caso a gestão da empresa pretenda, por exemplo, continuar com o processo de oferta pública de ações para diluir a presença de capital estatal, captando mais recursos da iniciativa privada, a interpretação ora almejada não constituirá embaraço algum a esse processo.

Enfim, o que se pretende é preservar o capital público estatal durante a continuidade do processo de desestatização (ou continuidade da diluição do capital), notadamente porque não devidamente compensado mediante venda do controle acionário, como se demonstrará mais adiante.

Quer-se, pois, uma interpretação vinculante e *erga omnes* da Lei de Desestatização da COPEL, mais ajustada às previsões constitucionais, em particular aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e, em especial, aos direitos do Estado como proprietário de bens públicos.

Em verdade, mais do que evitar concentração por parte de novos investidores, a restrição imposta pelo legislador apresenta-se como uma opção em claro favor dos atores privados, em detrimento dos interesses do Estado, nitidamente prejudicado por uma medida inconstitucional.

Nesse passo, sendo plausível que a capitalização da empresa pode não ser suficiente para eliminar a relevância do poder político do Estado do Paraná na companhia privatizada, a lei impõe ao ente público restrição abusiva ao seu direito de propriedade, sem qualquer contraprestação ou compensação adequada, e em benefício exclusivo dos acionistas privados da empresa desestatizada.

Dessa forma, percebe-se que a norma sob invectiva, supostamente idealizada para evitar controle por sujeitos privados do mercado de capitais, quando aplicada ao direito de voto referente a ações adquiridas pelo Poder Público antes da desestatização da COPEL, viola o princípio constitucional da **razoabilidade** ou **proporcionalidade**, **bem como afeta de maneira indevida e sem compensação o direito de propriedade** (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal).

O princípio da proporcionalidade, também denominado de princípio da razoabilidade, desenvolveu-se no Brasil pela congruência de duas conceituações distintas derivadas dos sistemas jurídicos norte-americano e alemão. Assim, o conceito brasileiro construiu-se sob um duplo pilar, refletindo tanto a ideia do devido processo substantivo norte-americano como a qualidade alemã de meta-norma derivada do próprio Estado de Direito.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da proporcionalidade reflete essa dúplici influência, decompondo-se nos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, e tem como objetivo primordial a tutela constitucional em face de eventual excesso do poder político. A explicação ofertada pela doutrina do Ministro ROBERTO BARROSO é esclarecedora quanto ao conteúdo do referido postulado normativo, *verbis*:

(...) o devido processo legal passou a ter um alcance substantivo (*substantive due process*), por via do qual o Judiciário passou a desempenhar determinados controles de méritos sobre o exercício de discricionariedade pelo legislador, tornando-se importante instrumento de (defesa dos direitos fundamentais - especialmente da liberdade e da propriedade - em face do poder político). O fundamento de tais controles assentava-se na verificação da compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como na aferição da legitimidade dos fins. Por intermédio da cláusula do devido processo legal passou-se a proceder ao exame de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*) das leis e dos atos normativos em geral no direito norte-americano. Como visto, a razoabilidade surge, nos Estados Unidos, como um princípio constitucional que servia de parâmetro para o *judicial review* (controle de constitucionalidade). Na Alemanha, ao revés, o princípio da proporcionalidade desenvolveu-se no âmbito do direito administrativo, funcionando como limitação à discricionariedade administrativa.

(...)

A razoabilidade é, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre tais elementos. Como foi mencionado, na tentativa de dar mais substância ao princípio, a doutrina alemã o decompôs em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Estes são os elementos da razoabilidade do ato, por vezes referida como razoabilidade interna, que diz respeito à existência de uma relação racional e proporcional entre os motivos, meios e fins a ele subjacentes. Inclui-se aí a razoabilidade técnica da medida.

(...)

Além da adequação entre o meio empregado e o fim perseguido - isto é, a idoneidade da medida para produzir o resultado visado -, a idéia de razoabilidade compõe-se ainda de mais dois elementos. De um lado, a necessidade ou exigibilidade da medida, que impõe verificar a inexistência de meio menos gravoso para a consecução dos fins visados. (...)

Nesse caso, a razoabilidade se expressa através do princípio de vedação do excesso. Por fim, a razoabilidade deve embutir, ainda, a idéia de proporcionalidade em sentido estrito, consistente na ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se a medida é legítima. (...)

(BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*, p. 462-468.)

Nesse contexto, essa Suprema Corte já afirmou que o princípio da proporcionalidade não apenas pode ser utilizado como parâmetro de controle abstrato de

constitucionalidade, como também visa exatamente a “*neutralizar abusos do Poder Público no exercício de suas funções*”.

VEDAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS APENAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS - PROIBIÇÃO LEGAL QUE NÃO SE REVELA ARBITRÁRIA OU IRRAZOÁVEL - RESPEITO À CLÁUSULA DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW. - O Estado não pode legislar abusivamente. **A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público.** O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.

(ADI nº 1407 MC, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/03/1996, Publicação em 24/11/2000, grifou-se).

Do cotejo da doutrina e da jurisprudência sobre a incidência do princípio da proporcionalidade, constata-se que tal norma pode ser utilizada como parâmetro de controle quando efetivamente demonstrado o denominado abuso de poder legislativo.

Estabelecidas tais premissas acerca do princípio da proporcionalidade, resta analisar o artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei Estadual paranaense nº 21.272/2022 à luz desse postulado normativo.

Na situação jurídica ora examinada, qual seja a restrição do direito de voto estipulada pela referida norma, evidencia-se a falta de adequação da exigência imposta pelo legislador porque a regra se mostrou inapta para pulverizar o capital social da COPEL.

Não há relação de adequação entre a limitação adotada e a finalidade desejada pelo legislador (desestatização). Assim, o resultado obtido pela aplicação da regra em comento apenas serve para comprometer o interesse e o patrimônio públicos, sem qualquer contrapartida.

O rigor excessivo imposto de imediato pela regra questionada em relação ao Estado apresenta-se também como desnecessário porque não havia indicativo, nem justificativa demonstrada, de que restrição tão rigorosa fosse condição imprescindível para que o processo de desestatização tivesse êxito.

Se a finalidade da medida era a adoção da forma empresarial conhecida como *corporação*, apenas a capitalização da empresa seria suficiente para que se alcançasse o objetivo desejado, sendo claramente dispensável o impedimento de que o Poder Público exerça plenamente seus direitos políticos na companhia privatizada.

Ou seja, medida menos gravosa - sem tantas restrições à propriedade da Estado e ao interesse público - seria suficiente para que a finalidade almejada - desestatização - fosse atingida.

Acima de tudo, a norma viola a ideia de proporcionalidade em sentido estrito porque impõe ônus ilegítimo ao Poder Público e ao interesse social em benefício de acionistas privados.

Não há razão publicamente justificável para o Estado abrir mão, unilateralmente, dos poderes inerentes às suas ações ordinárias, limitando sua atuação de modo absolutamente desproporcional ao patrimônio público investido.

Muito pelo contrário, a participação estatal de forma proporcional ao investimento público existente, exercendo os poderes inerentes à sua participação societária, em permanente diálogo com os demais acionistas privados, é garantia da observância dos melhores padrões de governança corporativa e de preservação da empresa, ainda que diante de dificuldades, contingenciais ou estruturais.

Como se sabe, a COPEL realiza relevante função social e qualquer crise apta a afetá-la não pode deixar de ser resolvida senão no sentido da preservação da empresa. Assim, a presença estatal, exercendo poderes inerentes à sua participação societária, à essencialidade da companhia e ao interesse público que norteia sua atividade, sempre em diálogo com os demais

acionistas, é a maior garantia da observância dos melhores padrões de governança corporativa e da preservação da empresa.

De outro lado, é necessário esclarecer que não se sustenta a impossibilidade de o estatuto social de uma sociedade por ações limitar o número de votos de cada acionista, como legitimamente autorizado pelo § 1º do artigo 110 da Lei nº 6.404, de 1976:

Art. 110. A cada ação ordinária corresponde 1 (um) voto nas deliberações da assembleia-geral.

§ 1º O estatuto pode estabelecer limitação ao número de votos de cada acionista.

Contudo, no presente caso, o único onerado pela norma impugnada é o Poder Público, fato incontestável que demonstra que a medida é desnecessária, inadequada e desproporcional, tendo apenas favorecido particulares de forma injustificável.

Registre-se, por oportuno, que na prática societária nacional, ou mesmo internacional, a limitação de número de votos de cada acionista, tal como previsto no artigo 110, § 1º, da Lei nº 6.404/1976, somente é aprovada em assembleia geral de acionistas depois que o capital ordinário dessa companhia já se encontra pulverizado, pois inexiste razão jurídico-econômica para um acionista controlador se auto aplicar uma restrição que a ele não é benéfica.

Na situação ora analisada, há uma nítida inversão dessa lógica societária, porquanto a imposição de uma norma limitadora do número de votos foi aprovada antes da efetiva diluição do capital ordinário da companhia.

A limitação imposta pelo artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei paranaense nº 21.272/2022 é também manifestamente contrária a diversos dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, em especial os princípios da impessoalidade, moralidade e da eficiência, invocados como parâmetro de controle:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Como se sabe, a atuação do Estado, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, em especial quando se legisla a respeito da atuação da Administração Pública, está necessariamente subordinada à observância dos princípios elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Nessa linha, é de se perquirir se a modalidade escolhida pelo legislador para a desestatização da COPEL, e as condições que foram impostas à Administração Pública, foram consentâneas com as diretrizes constitucionais presentes no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Em precedentes recentes, esse Supremo Tribunal Federal tem afirmado a necessidade de que, na privatização de estatais, seja observado tanto a isonomia entre os interessados quanto os princípios da Administração Pública constantes do artigo 37 da Constituição da República. Confira-se:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 9.188/2017. REGIME ESPECIAL DE DESINVESTIMENTO DE ATIVOS PELAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA FEDERAIS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO E DA MORALIDADE OU DE FRAUDE À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE LEI PARA EXTINÇÃO DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DA ADI 5624/DF-MC. AUSÊNCIA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 1. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.624/DF-MC, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que seria dispensável a realização de processo de licitação pública para alienação de controle de empresas estatais, bastando, para tanto, a adoção de procedimento público competitivo. 2. A cláusula de dispensa de licitação pública prevista no art. 29, inciso XVIII, da Lei 13.303/2016 é constitucional e o Decreto 9.188/2017, que regulamenta aquele dispositivo legal, instituiu procedimento público simplificado competitivo que atende aos **imperativos de eficiência, moralidade e impessoalidade administrativa**. 3. Medida cautelar indeferida.

(ADI nº 5841 MC, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Relator p/ Acórdão: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 21/12/2020, Publicação em 21/05/2021; grifou-se);

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO PARCIAL MONOCRÁTICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ART. 29, CAPUT, DA LEI 13.303/2016. VENDA DE AÇÕES. ALIENAÇÃO DO CONTROLE ACIONÁRIO DE EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA OU DE SUAS SUBSIDIÁRIAS E CONTROLADAS. NECESSIDADE

DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA E DE LICITAÇÃO. VOTO MÉDIO. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE PELO PLENÁRIO. I – A alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública. II – A transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e **observados os princípios da administração pública constantes do art. 37 da Constituição da República**. III – Medida cautelar parcialmente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

(ADI nº 5624 MC-Ref, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/06/2019, Publicação em 29/11/2019; grifou-se).

Na hipótese em exame, embora exista fundamento legal quanto à forma escolhida para desestatização da COPEL, nada indica que foi adotado o melhor modelo para o interesse da coletividade, especialmente quando verificadas as severas restrições que foram impostas ao ente público.

De fato, à luz do regime constitucional vigente, o legislador deveria ter optado pela forma operacional que melhor observasse o **princípio da eficiência**, ou seja, aquele que, nas circunstâncias e condições da privatização, otimizasse os ganhos para o Estado, sempre protegendo de forma plena o interesse público.

O postulado da eficiência deve ser verificado não apenas em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho de suas atribuições para propiciar os melhores resultados, como também em relação ao modo de se organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública.

Assim, a atuação da Administração Pública não está imune a um efetivo controle de resultados, como aclarado pela doutrina:

A partir do exposto, pode-se concluir que o constituinte reformador, ao inserir o princípio da eficiência no texto constitucional, teve como grande preocupação o desempenho da Administração Pública. Por essa razão, sem descuidar do interesse público, da atuação formal e legal do administrador, o constituinte derivado pretendeu enfatizar a busca pela obtenção de resultados melhores, visando ao atendimento não apenas da necessidade de controle dos processos pelos quais atua a Administração, mas também da elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos.

(MENDES, Gilmar. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*, 2560).

Sob a perspectiva da eficiência, e consideradas as circunstâncias da desestatização da COPEL, inexistente justificativa plausível para que o Poder Público possua mais de 10% (dez por cento) de ações ordinárias do capital social da empresa, se o direito de voto está limitado a esse patamar.

O ato sob investida impõe que o Estado deixe de exercer plenamente seus direitos políticos, independentemente de qualquer contraprestação ou compensação financeira, sem que tenha sido demonstrada a imperiosidade jurídica e econômica dessa medida para a conclusão da privatização.

Percebe-se, pois, que a regra prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei estadual nº 21.272/2022 não trouxe qualquer resultado justificável, ao menos para o interesse público, sob a perspectiva da eficiência.

Os resultados lançados são o favorecimento dos acionistas minoritários e a criação de um incentivo inadequado para a continuidade de situação que pode comprometer a realização de novos aportes por meio da emissão de novas ações, fato que diluiria também a participação e o direito político dos acionistas minoritários.

Quanto ao **princípio da moralidade**, convém destacar a necessidade de observância a parâmetros ético-jurídicos que se refletem em sua consagração constitucional. Em sede doutrinária, o Ministro GILMAR MENDES esclarece que

Apesar da dificuldade de se dizer em que consiste o princípio da moralidade, deve-se procurar resgatar um conteúdo jurídico do princípio, reconhecendo que o Estado não deve obediência a qualquer moralidade, mas somente àquela compartilhada na comunidade política específica. Dessa forma, tendo em vista que a Administração Pública deve pautar-se pela obediência aos princípios constitucionais a ela dirigidos expressamente, mas também aos demais princípios fundamentais, tem-se que, em sua atuação, deve ser capaz de distinguir o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, além do legal do ilegal.

(...)

Em outras palavras, quando se fala em princípio da moralidade não se está retroagindo à pré-modernidade, abandonando o objetivismo do conhecimento jurídico moderno e retornando a compreensões morais ou moralistas que esclarecem o certo ou o errado. O reconhecimento da moralidade como princípio jurídico apenas significa a atribuição a determinado ato formalmente jurídico de uma dimensão ética. Em nome deste princípio jurídico, a correção de determinada

forma jurídica pode ser questionada em razão de sua desconformidade com determinado critério de correção.

(MENDES, Gilmar. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book.*, p. 2543.)

Nessa perspectiva, os atos estatais devem observar a referida moral administrativa, diretriz que impõe que, dentre outros elementos, devem ser respeitados critérios de boa administração, de probidade e de observância ao interesse público.

Em voto apresentado em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4509, o Ministro LUIZ FUX, invocando lição do jurista norte-americano Lon Fuller, enfatizou que o princípio da moralidade administrativa seria aplicável não apenas a atos administrativos, mas também à atividade legislativa. Confira-se:

(...) Além do dispositivo já mencionado pela Ministra Cármen Lúcia, no artigo 27, §7º, da Constituição Federal, eu me permitiria também invocar o artigo 25, no que concerne ao princípio de que os Estados devem se organizar e as suas Constituições e leis adotarem os princípios da Constituição. E um dos princípios basilares da nossa Constituição é a obediência quando há previsão expressa da simetria explícita, que é exatamente o que ocorre neste caso. E ainda que não houvesse essa simetria explícita, nós estamos no campo também **da moralidade da legislação**. Hoje há uma abordagem sobre a moralidade dos atos administrativos, mas também **o princípio da moralidade aplicável à legislação**. **E o jurista americano Lon Fuller afirma que há caso em que é preciso se declarar a inconstitucionalidade em razão da ausência de moralidade interna da lei (...)**. (Grifou-se).

No caso em apreço, não há fundamento ético e moral para o comprometimento do interesse público, com a concessão de vantagem injustificada a particulares.

A supremacia e a indisponibilidade do interesse público, postulados constitucionais derivados do princípio republicano (artigo 1º da Constituição Federal), quando conjugados com o princípio da moralidade administrativa, impedem que os governantes, responsáveis pela gestão temporária do patrimônio público, realizem entrega graciosa da coisa pública a particulares, salvo quando a medida se justifique pela própria concretização do interesse público.

Verifica-se, pois, que inexistente conteúdo de ética pública no entendimento de que o Poder Público deva dispor de amplos direitos políticos, referentes a significativa parcela de suas ações ordinárias na companhia, sem qualquer vantagem substancial pela concessão realizada.

Trata-se, em última análise, de imposição lesiva ao interesse e ao patrimônio públicos, tendo ocorrido desvantagem substancial na posição jurídica estatal para atender a interesses meramente particulares.

Esse fato demonstra ainda a existência de grave violação ao **princípio da impessoalidade**, que veda a concessão de privilégios ou favoritismos em detrimento do interesse público.

Como se sabe, o princípio constitucional da impessoalidade impõe que a atuação da Administração Pública deve se voltar ao atendimento do interesse da coletividade e não a interesses privados. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 111).

Quanto a esse ponto, é necessário esclarecer que a restrição de direito ao voto somente se justifica no objetivo de se evitar a concentração de mercado no setor de energia, caso uma outra empresa de energia venha a adquirir o controle.

Por esse motivo, é possível constatar afronta ao princípio da finalidade, mandamento constitucional implícito e decorrente da própria impessoalidade, pelo qual se exige que os atos estatais que regem a atuação da Administração Pública, incluídos os de natureza legislativa, sejam praticados objetivando o atendimento do interesse público.

Sob a ótica dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, a declaração parcial de inconstitucionalidade da norma contida no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei estadual nº 21.272/2022, da forma sugerida na presente manifestação, permite que o Poder Público preserve seus direitos políticos de forma legítima.

Esse entendimento resguarda o objetivo primordial da regra questionada, na medida que a limitação de voto apenas traria efeitos para o futuro e em relação a novas

aquisições, funcionando como garantia de que grupos privados não assumam o controle da companhia.

Cumprido destacar que o posicionamento ora externado, quanto ao reconhecimento parcial de inconstitucionalidade que se abate sobre a norma estadual impugnada, encontra-se em consonância com o entendimento apresentado pelo Advogado-Geral da União na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7385.

Na referida ação direta, proposta pelo Presidente da República para a declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do disposto no artigo 3º, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, discute-se questão jurídica similar a ora enfrentada.

Ante o exposto, mostra-se imperioso o reconhecimento parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do disposto no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei estadual nº 21.272/2022, para que a referida regra apenas se aplique ao direito de voto **decorrente da aquisição de novas ações**, sem restringir os direitos vinculados às ações já possuídas no momento da privatização da empresa.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial do pedido apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, declarando-se parcialmente a inconstitucionalidade, sem redução de texto, da regra presente no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 21.272/2022 do Estado do Paraná, para que ela somente se aplique ao direito de voto referente a ações adquiridas após a desestatização da COPEL.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 16 de novembro de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

RODRIGO PEREIRA MARTINS RIBEIRO

Advogado da União

Notas

1. [^] *BARROSO, L. R. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book, 2022, p.155.*
2. [^] *<https://ri.copel.com/governanca-corporativa/composicao-acionaria>. Acesso em 10/11/2023*



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1334606735 e chave de acesso 4ebac35f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-11-2023 21:30. Número de Série:

51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1334606735 e chave de acesso 4ebac35f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA. Data e Hora: 16-11-2023 17:29. Número de Série: 40609810756322201762937238380. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
