

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO COLENDOSUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO RAMO FINANCEIRO – CONTRAF**, entidade sindical de grau superior, inscrita no CNPJ sob o nº 07.847.291/0001-05, com endereço na EQS 314/315, Bloco A, Asa Sul, Brasília/DF, CEP nº 70.383-400, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., por seus advogados *in fine* assinados, com fundamento no artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal e na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, adequadamente propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
com pedido de medida liminar**

em face da totalidade da **Medida Provisória nº 995, de 7 de agosto de 2020**, publicada no Diário Oficial da União de 7 de agosto de 2020, que “*dispõe sobre medidas para reorganização societária e desinvestimentos da Caixa Econômica Federal e de suas subsidiárias*”, pelas razões a seguir aduzidas.

## **I - A LEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA**

1. Na forma do artigo 103, inciso IX, da Constituição de 1988, as confederações sindicais estão legitimadas para propor ação direta de inconstitucionalidade de normas federais ou estaduais perante o egrégio Supremo Tribunal Federal.

2. Nesse sentido, conforme documentação anexa, a CONTRAF é entidade sindical de grau superior devidamente registrada no Ministério da Justiça e Segurança Pública (que assumiu tal atribuição do extinto Ministério do Trabalho e Emprego) sob o nº 000.100.000.00000-7.

3. Nos termos do artigo 5º de seu Estatuto Social, a entidade congrega federações e sindicatos de trabalhadores do ramo financeiro em Bancos Comerciais, Bancos de Investimentos, Financeiras, Cadernetas de Poupança, Caixas Econômicas, Bancos Múltiplos, Cooperativas de Crédito, Empresas de Crédito em geral, entre outras<sup>1</sup>.

4. Deste modo, como se observa do dispositivo, a autora CONTRAF é a entidade sindical de grau superior que congrega igualmente os empregados da Caixa Econômica Federal, que é a empresa pública diretamente afetada pela **MP nº 995/2020**, cuja inconstitucionalidade é suscitada na presente exordial.

5. Assim, é cristalina a legitimidade da CONTRAF para propor ADI em que se discuta a situação jurídica das instituições financeiras estatais, bem como a pertinência temática entre o objetivo da demanda e seus valores estatutários.

---

<sup>1</sup> "Art. 5º. São representados pela CONTRAF todas as Federações e Sindicatos que a ela se filiam, localizados no território nacional, detentores da representação sindical dos trabalhadores do ramo financeiro.

Parágrafo único: A representação da categoria profissional abrange todos os trabalhadores em Bancos Comerciais, Bancos de Investimentos, Financeiras, Cadernetas de Poupança, Caixas Econômicas, Bancos Múltiplos, Cooperativas de Crédito, Empresas de Crédito em geral, como também os trabalhadores em empresas coligadas pertencentes ou contratadas por grupo econômico bancário ou financeiro, cujo desempenho profissional contribua de forma direta ou indireta para consecução e desenvolvimento da atividade econômica preponderante da empresa principal." (grifamos)

6. Tal condição, aliás, já restou devidamente reconhecida no julgamento do referendo, pelo egrégio Plenário do STF, à medida cautelar concedida na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.624/DF**.

7. Na ocasião, consignou o ilustre Ministro Ricardo Lewandowski, *in verbis*:

*“Além do mais, observo que **reconheci a legitimidade ativa da CONTRAF, cujas finalidades institucionais, em especial na defesa de interesses de seus associados, têm pertinência temática com o objeto da presente ação, que diz respeito à situação jurídica das instituições financeiras estatais,** possuindo, conseqüentemente, impacto direto na vida dos associados da entidade em questão, na linha mais ampliativa que vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto a tal requisito, a exemplo do que se decidiu na ADI 4.066/DF.”* (grifou-se)

8. Desta forma, considerando que a presente ADI impugna ato normativo que diz respeito à situação jurídica de instituição financeira estatal – Caixa Econômica Federal, está configurada a pertinência temática da CONTRAF, confederação sindical devidamente registrada no Ministério da Justiça e Segurança Pública, conforme anteriormente admitido e reconhecido pela jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal.

## **II. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

9. A presente demanda objetiva a declaração da inconstitucionalidade formal e material da **Medida Provisória nº 995/2020**, em seu inteiro teor.

10. Referida Medida Provisória, publicada na edição extra do Diário Oficial da União de 7 de agosto de 2020, dispõe sobre “*medidas para reorganização societária e desinvestimentos da Caixa Econômica Federal e de suas subsidiárias*”, veiculando o seguinte texto:

*“Art. 1º - As subsidiárias da Caixa Econômica Federal e as sociedades constituídas por essas subsidiárias ficam autorizadas a: I - constituir outras subsidiárias, inclusive pela incorporação de ações de outras sociedades empresariais; e II - adquirir controle societário ou participação societária minoritária em sociedades empresariais privadas.*

*Art. 2º - A autorização de que trata o art. 1º tem por finalidade executar atividades compreendidas nos objetos sociais das subsidiárias da Caixa Econômica Federal, ou complementares a estes, e devem estar alinhadas ao plano de negócios de que trata a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ou associadas a ações de desinvestimentos de ativos da Caixa Econômica Federal e de suas subsidiárias.*

*Parágrafo único. A autorização de que trata o art. 1º é válida até 31 de dezembro de 2021.*

*Art. 3º - Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.”*

11. A Exposição de Motivos da **Medida Provisória nº 995/2020** (EM nº 299/2020 ME) informa que o objetivo central da medida é o de propiciar a reorganização societária das subsidiárias da Caixa Econômica Federal, notadamente para viabilizar os planos de desinvestimentos de ativos da referida instituição financeira.
12. Com isso, pretender-se-ia uma exploração mais efetiva de segmentos de atuação da Caixa e de suas subsidiárias que são bastante valorizados pelo mercado, por meio da atração de capital privado, possibilitando a criação de valor e monetização dos ativos.
13. Segundo o texto, o processo de reorganização societária criaria a perspectiva concreta de alienação de ativos e de realização de Ofertas Públicas Iniciais (Inicial Public Offerings – IPOs) de subsidiárias da CAIXA, permitindo-se que as ações vinculadas a essas atividades empresariais sejam valoradas a preço de mercado, o que contribuiria para a sustentabilidade de longo prazo de todo o conglomerado.
14. Além disso, a abertura de capital permitiria que as subsidiárias da CAIXA obtivessem acesso a recursos financeiros adicionais.

15. A relevância e a urgência da medida estariam caracterizadas na necessidade de alavancar medidas de desinvestimento e monetização de ativos da CAIXA e suas subsidiárias e de atrair capital privado, aproveitando-se de suposta janela de liquidez e apetite de investidores no mercado de capitais para essas modalidades de operação.

16. Nada obstante, o que se verifica é que, a pretexto de valorizar os ativos do conglomerado e, assim, maximizar resultados e gerar novas oportunidades de negócios, a **Medida Provisória nº 995/2020** foi elaborada como artifício para o fatiamento da empresa estatal mediante a criação de subsidiárias controladas ou a venda de participações, sob o risco de esvaziamento da empresa-mãe, ferindo de morte uma série de garantias previstas na Constituição Federal.

17. Em sua dimensão material, a **MP nº 995/2020** pode levar à descaracterização da CAIXA e de suas subsidiárias, com possível esvaziamento econômico da empresa estatal, e ainda o faz de maneira unilateral, sem a participação do Legislativo, transbordando, assim, limites Constitucionais, como será exposto em seguida.

18. Nesse contexto, as partes autoras servem-se da presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido urgente de concessão de liminar, para requerer seja declarada inconstitucional a **Medida Provisória nº 995/2020** em sua totalidade.

### **III - AS INCONSTITUCIONALIDADES VERIFICADAS NA NORMA IMPUGNADA**

#### **a) Ofensa aos artigos 2º e 62, caput, da Constituição Federal**

19. É consabido que a jurisprudência desta Corte se sedimentou no sentido da impossibilidade de revisão, pelo STF, dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória, por necessidade de observância ao artigo 2º da CF, que estabelece a separação dos poderes.

20. Nesse sentido, a revisão judicial dos requisitos de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias só se faz possível em casos excepcionalíssimos, notadamente em situações nas quais a inexistência de tais requisitos esteja bastante evidenciada.

21. Todavia, existe um elemento intrínseco à validade da medida provisória, que deriva de interpretação do *caput* do artigo 62 da CF: a impossibilidade de autorizar medidas constitucionais **irreversíveis**.

22. De fato, a **definitividade** dos efeitos de atos concretos derivados de uma MP esvazia a sua característica essencial, configurando hipótese de evidente **inconstitucionalidade**.

23. Em verdade, o pressuposto constitucional de **urgência** significa que, para a edição de medida provisória, é imprescindível que exista algum tipo de perigo na demora, como reconhece de há muito jurisprudência do STF, consoante se observa desde os primeiros precedentes firmados a respeito do tema.

24. A propósito, no julgamento da **Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221**, esta Alta Corte deixou assentado:

**“O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao poder público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanção desses atos, pelo presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos Poderes.” (ADI 221-MC, rel. min. Moreira Alves, voto do min. Celso de Mello, j. 29-3-1990, P, DJ de 22-10-1993.)** (grifou-se)

25. Nada obstante, como também é reconhecido pela jurisprudência, o *periculum in mora* não pode ser observado a partir de uma perspectiva única. É necessário, também, analisar a possibilidade de ocorrência do **periculum in mora inverso**.

26. A questão está atualmente positivada, na seara do direito processual civil, no § 3º do artigo 300 do CPC<sup>2</sup>.

27. No entanto, a matéria do *periculum in mora* inverso é positivada no ordenamento brasileiro desde a Lei nº 8.952, que, em 1994, incluiu o § 2º no artigo 273 do CPC/73, com redação bastante similar ao § 3º acima transcrito.

28. A tutela provisória, no processo civil, e a medida provisória, no processo legislativo, são, indubitavelmente, instrumentos dotados de paralelismo que implicam a efetivação de determinado direito **antes** da conclusão daquilo que seria o processo regular de decisão.

29. Não há dúvida de que se trata de medidas **precárias**, e, portanto, necessariamente **reversíveis** quando da prolação definitiva de decisão sobre o caso (sentença, no processo civil, e deliberação, no processo legislativo).

30. Por conseguinte, tem-se que a antecipação dos efeitos da sentença (tutela provisória) e a antecipação dos efeitos da lei (medida provisória) são **exceções** estabelecidas pelo ordenamento jurídico, as quais, como quaisquer exceções, demandam **cautela** em seu uso.

31. A conclusão interpretativa, portanto, é que, sempre que o ordenamento jurídico realizar a previsão de alguma medida **precária**, haverá necessariamente um requisito **implícito** que consiste na reversibilidade da medida, evitando que a iniciativa perca a natureza que lhe é peculiar.

---

<sup>2</sup> "Art. 300 (...)

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão."

32. O que se está a afirmar é que é inconstitucional que uma medida precária tenha efeitos definitivos, porque, se assim for, perderá a própria provisoriedade que a caracteriza.

33. O raciocínio desenhado acima deriva diretamente dos artigos 2º e 62 da CF: a Constituição, ao autorizar que o Executivo edite medidas provisórias, abre uma exceção ao princípio da separação dos poderes, cria uma derrogação momentânea da competência do Poder Legislativo que somente deve ser exercida em situações comprovadamente excepcionais.

34. Contudo, se tal instrumento passa a ser utilizado como um mecanismo do Executivo para adotar medidas irreversíveis, o que ele efetivamente faz é **retirar em absoluto** do Parlamento a possibilidade de revisar o ato, esvaziando por completo a esfera de atuação do Legislativo.

35. É exatamente o que se verifica no caso da **MP nº 995/2020**. Com efeito, caso seja realizada a venda de todos os ativos da Caixa na vigência da medida, o Legislativo restará impossibilitado de exercer suas funções e avaliar a regularidade da medida, eis que implementada uma medida irreversível.

36. Nessa senda, estar-se-ia diante de um verdadeiro **abuso institucional**, decorrente do uso ilegítimo de medida provisória como forma de o Executivo se furtar à necessária e imprescindível interação com o Legislativo que a Constituição impõe. Confira-se o que diz a jurisprudência do STF:

**“A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.” (ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.)** (grifou-se)



37. Entendimento diverso autorizaria o Poder Executivo a simplesmente evitar o diálogo democrático e governar por conta própria, sem autorização do Legislativo, fazendo o que lhe aprouver no prazo de vigência de medidas provisórias.

38. É fora de dúvida, pois, que a medida provisória deve ser um instrumento excepcional que **favoreça** o diálogo entre Executivo e Legislativo, e não uma alternativa à disposição do Governo para evitar a necessária política e conciliação que o regime democrático impõe.

39. Por essa razão, em se tratando de medida **irreversível**, o Judiciário deve intervir para assegurar que as medidas provisórias não se transformem em um instrumento do Executivo para **fugir** do diálogo institucional. O *periculum in mora* inverso deve ser considerado: havendo grandes chances de irreversibilidade da medida, não poderá o Executivo editar medida provisória, sob pena de violação aos postulados dos artigos 2º e 62, *caput* da CF.

40. No caso concreto, em razão da impossibilidade de reversão de eventual venda de ativos da Caixa Econômica Federal, há flagrante inconstitucionalidade da medida provisória, apta a demandar a intervenção do Supremo Tribunal Federal para assegurar a regularidade do processo legislativo e a necessária observância à separação dos poderes e ao postulado da **provisoriedade**.

#### **b) Ofensa ao artigo 37, incisos XIX e XX, da Constituição Federal**

41. Sob outra perspectiva, cumpre sublinhar que a Constituição Federal, em seu Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira – Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica – a partir do artigo 170, consolidou os elementos definidores do sistema econômico do país, optando por um modelo capitalista de produção, pautado pela livre iniciativa.

42. Por isso mesmo, determinou como regra a não exploração da atividade econômica pelo Estado, que somente deve ocorrer de forma excepcional e subsidiária, como consagrado expressamente no artigo 173 do texto constitucional, com o seguinte teor:

*“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”*

43. A atuação do Estado no domínio econômico pode-se dar de diversas formas: (i) limitando a autonomia privada; (ii) prestando serviços públicos; (iii) regulando a atividade econômica; e, excepcionalmente, (iv) explorando diretamente a atividade econômica.

44. Por tratar de excepcionalidade estrita para que o Estado possa explorar atividade econômica de forma direta, é fundamental que, além de estarem presentes os pressupostos inseridos no *caput* do artigo 173 (casos imperativos de segurança nacional, relevante interesse coletivo ou casos onde a Constituição permitir de forma expressa), haja uma somatória de vontades dos Poderes Executivo e Legislativo.

45. Imprescindível, assim, que Executivo e Legislativo decidam pela necessidade de exploração do Estado na atividade econômica, motivo este pelo qual qualquer ação nesse sentido está condicionada a expressa autorização legislativa.

46. Esta cláusula de controle legislativo decorre da relevância atribuída pela Constituição aos preceitos imperativos que regem a atuação do Poder Público, quais sejam: a segurança nacional ou o relevante interesse coletivo, conforme o artigo 173 acima transcrito.

47. O parágrafo 1º do mesmo artigo estabelece a forma como se dará a intervenção direta do Estado na econômica, por meio das chamadas empresas estatais, como empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

48. Em conformidade com o exposto acima, a criação das empresas estatais depende da participação do Poder Legislativo, que, por meio de lei específica deve autorizar a criação das empresas públicas e sociedades de economia mista e, por meio de lei complementar, definir as suas áreas de atuação.

49. O mesmo ocorre com as subsidiárias destas entidades, que dependem de autorização legislativa para sua criação ou participação em empresas privadas. É o que dispõe o artigo 37, incisos XIX e XX, da Constituição Federal:

*“Art. 37. (...)*

*XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;*

*XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;”*

50. Percebe-se, pelo permissivo constitucional acima transcrito, que, assim como ocorre com as sociedades de economia mista e as empresas públicas, a criação de subsidiárias também importa em exploração direta de atividade econômica pelo Estado.

51. A Constituição, portanto, exige lei para a criação de uma empresa estatal e para criação de suas subsidiárias, porque a intervenção do Estado no domínio econômico é a exceção. E, por se tratar de exceção, é preciso ter a participação do Congresso.

52. É possível concluir, portanto, que a determinação prevista nos incisos XIX e XX do artigo 37 da Constituição tem como objetivo garantir que a criação das entidades mencionadas se dê por meio de ato complexo: a iniciativa é do Executivo, mas com essencial crivo do Legislativo.

53. De maneira oposta, contudo, a malsinada **Medida Provisória nº 995/2020**, em seu artigo 1º, autoriza as subsidiárias da Caixa Econômica Federal – empresa pública – e as sociedades constituídas por essas subsidiárias a constituir outras subsidiárias, inclusive pela incorporação de ações de outras sociedades empresariais, e a adquirir controle societário ou participação societária minoritária em sociedades empresariais privadas.

54. Desta forma, por ato unipessoal do Sr. Presidente da República, sem a prévia e necessária participação do Legislativo, conferiu-se uma autorização de caráter geral e indeterminado ao próprio Poder Executivo para realizar operações financeiras que, sem uma prévia avaliação de conveniência e obediência aos padrões e limites legais, pode levar a uma descaracterização de uma das mais importantes empresas estatais do país.

55. De fato, o inciso XX do artigo 37 da Constituição exige autorização legislativa genérica para a criação de subsidiárias, podendo ser concedida na própria lei específica que autorizou a criação da empresa pública.

56. No caso da Caixa Econômica Federal há, inclusive, lei específica que a autoriza a constituir subsidiárias e a adquirir participação em instituições financeiras sediadas no Brasil (Lei nº 11.908/2009).

57. É necessário que se atente, todavia, que, apesar de exigir-se apenas autorização genérica, é pressuposto que as subsidiárias criadas terão como fim último o melhor alcance das finalidades precípua das empresas da quais se originaram, ou seja, deverão ter como objetivo cumprir as atividades de seu objeto social.

58. É justamente por esse motivo que, apesar de ser papel do Executivo efetivar ou não a criação de empresas estatais e gerenciar suas subsidiárias, a participação do Legislativo é indispensável para a criação destas, como forma de fiscalizar sua conveniência e o cumprimento às finalidades para as quais foi criada a empresa da qual decorrem.

59. O que se depreende da leitura dos artigos da **Medida Provisória nº 995/2020** é que, além de se tratar de ato unilateral do Poder Executivo, violando a exigência contida nos incisos XIX e XX do artigo 37 da Constituição Federal, que demandam a participação do Poder Legislativo nos atos de intervenção do Estado na atividade econômica, inclusive para garantir o cumprimento aos pressupostos previstos no artigo 137 da mesma lei maior, também está ausente o requisito da finalidade.

60. Isso porque, apesar de o artigo 2º da Medida Provisória prever que a autorização de que trata o ato tem por finalidade executar atividades compreendidas nos objetos sociais das subsidiárias da Caixa Econômica Federal, a forma pela qual o consentimento é dado deixa clara a real intenção do instrumento no sentido do fatiamento da empresa estatal mediante a criação de subsidiárias e a venda de participações nessas entidades, objetivando-se, ao fim e ao cabo, a privatização.

61. Ao permitir a constituição de novas subsidiárias e o controle ou participação das subsidiárias da Caixa Econômica Federal em sociedades empresariais privadas, a MP viabiliza a realização de operações financeiras até o ponto de venda total dos ativos da empresa, gerando a completa descaracterização da Caixa e de suas subsidiárias enquanto empresa pública.

62. Ora, não é possível que se permita tal desvirtuamento.

63. A Medida Provisória em questão constitui ameaça concreta ao esvaziamento econômico de um dos principais agentes operadores de políticas sociais no Brasil, caracterizando verdadeiro desvio de finalidade do ato.

64. Sobre o assunto, muito bem ponderou o ilustre Ministro Ricardo Lewandowski, que, na condição de relator nos autos da **ADI 5624**, veio de deixar consignado, *in verbis*:

*“O que também é causa de preocupação, o que também já foi trazido a este Relator, é o perigo de se fatiar uma empresa de primeiro grau, uma estatal, uma empresa pública ou de economia mista, de tal maneira a ir criando subsidiárias até se esvaziar completamente o patrimônio dessa empresa. É uma forma de desfazer-se dela contornando a exigência, uma, de autorização legal, outra, de eventualmente desencadeamento do processo licitatório, etc.*

*[...] nós devemos deixar bem claro que, eventualmente, o fatiamento de uma empresa estatal mediante a criação de subsidiárias controladas ou a venda de participações nessas entidades de molde a esvaziar completamente o patrimônio da empresa-mãe, como chama Vossa Excelência, ou de primeiro grau, isto representará um desvio de finalidade”.* (ADI 5624, DJE 29/11/2019, divulgado em 28/11/2019 - grifamos)

65. Uma permissão genérica concedida para criação de subsidiárias, como a prevista na **Medida Provisória nº 995**, sem o controle devido, torna possível a venda direta de ações sem qualquer limite, podendo-se chegar a montante suficiente que gere a perda do controle societário efetivo da empresa estatal, atentando-se contra o texto constitucional, o qual exige o processo de licitação pública para a realização de alienações.

66. É o que dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

*“Art. 37. (.....)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

67. É fato que o inciso XVIII do artigo 29 da Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública e de suas subsidiárias, prevê hipótese excepcional de dispensa licitatória na compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que essas empresas produzam ou comercializem.

68. Sem embargo, já existe entendimento consolidado de que, mesmo nesses casos, é necessária a realização de procedimento visando à efetividade dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição.

69. É dizer: apesar da dispensa licitatória, a alienação não pode ser realizada sem critérios, devendo-se respeitar, sempre, a exigência de necessária competitividade. As operações de compra e venda de ações, portanto, devem sim ser realizadas com base em procedimento que ao menos espelhe os princípios da licitação, tais como o princípio constitucional da isonomia, a seleção de proposta mais vantajosa, a garantia da impessoalidade, a moralidade, a igualdade e o julgamento objetivo das propostas.

70. Neste contexto, é imperioso que haja uma interpretação conforme a Constituição do teor do artigo 29, inciso XVIII, da Lei 13.303/2016, de forma que, no desinvestimento por meio da alienação do controle societário de subsidiária de empresa pública, ainda que dispensada a licitação, sejam observados o procedimento competitivo e os princípios da administração pública.

71. Foi esta a conclusão a que chegou o Excelso Pretório no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5624**, em que se decidiu:

*[...] o Tribunal referendou, em parte, a medida cautelar anteriormente parcialmente concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), para conferir ao art. 29, caput, inc. XVIII, da Lei nº 13.303/2016 interpretação conforme à Constituição Federal, nos seguintes termos: i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; e ii) a exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica à alienação do controle de suas **subsidiárias e controladas. Nesse caso, a operação pode ser realizada sem a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.** (ADI nº 5624, DJE 29/11/2019, divulgado em 28/11/2019, págs. 52/53)*

72. A Medida Provisória ora impugnada permite a criação de subsidiárias que desconfiguram e descaracterizam a empresa da qual decorrem, a Caixa Econômica Federal, gerando a perda do controle acionário do Estado sobre o patrimônio desta, em evidente afronta aos dispositivos constitucionais e ao entendimento firmado por esta Colenda Corte nos autos da **ADI nº 5624**.

73. Ora, é inequívoca a relevância da Caixa Econômica Federal para o desenvolvimento do Brasil, tendo em vista se tratar de empresa pública que exerce um papel fundamental no desenvolvimento urbano e da justiça social do país, atuando em setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura e prestação de serviços e contribuindo significativamente para melhorar a vida das pessoas, principalmente as de baixa renda.

74. Além de apoiar inúmeras atividades artísticas-culturais, educacionais e desportivas, é a responsável pela viabilização de programas como o Minha Casa, Minha Vida, o Financiamento Estudantil do Ensino Superior e, mais recentemente, pelo pagamento do auxílio emergencial em razão da pandemia de Covid-19.

75. Neste diapasão, a **Medida Provisória nº 995/2020** é instrumento que, muito ao contrário do que se pretende sustentar em seus artigos e na Exposição de Motivos nº 299/2020, em que se defende a exploração mais efetiva de segmentos de atuação da Caixa e de suas subsidiárias, viabiliza o verdadeiro fatiamento da empresa com vistas a sua descaracterização e posterior privatização, sem o necessário crivo do Poder Legislativo e o pressuposto essencial de concorrência, em manifesta violação ao artigo 37, incisos XIX e XX, do Constituição Federal, e em desrespeito ao entendimento já firmado por este Excelso Pretório.

**c) Da impossibilidade de se autorizar alienação de empresa pública por meio de medida provisória**

76. O regime jurídico-constitucional que informa a alienação de participação do Estado em empresas públicas e sociedades de economia mista restou definido pelo STF quando do julgamento da medida cautelar na **ADI nº 5.624/DF**, sumariado na ementa do julgado, a saber:

*“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 5624 MC-Ref, Rel. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2019, DJe-261, divulg. 28-11-2019, pub. 29-11-2019)*

77. O precedente acima, por sua vez, deriva da análise dos artigos 173 e 37, *caput*, e incisos XIX, XX e XXI, da Constituição Federal. Ao interpretá-los sistematicamente, o STF assentou que:

*a. A intervenção do Estado na economia é exceção, e não regra, cf. artigo 173 da CF/88;*

*b. Os princípios do ‘caput’ e a regra do inciso XXI do artigo 37 da CF/88 exigem que o Estado, ao alienar bens de que seja proprietário, observe algum procedimento que assegure concorrência pública e igualdade de condições entre os potenciais interessados, ainda que não seja especificamente o procedimento previsto na Lei nº 8.666/93;*

*c. O artigo 37, inciso XIX da CF/88 demanda autorização legislativa para criação de empresas pública – portanto, por paralelismo das formas, a venda/extinção de empresa pública também demanda autorização legislativa;*

*d. A exigência de autorização legislativa prevista no artigo 37, XIX da CF/88 somente se aplica quando houver alienação do controle acionário; e*

*e. Não é necessária a obtenção de autorização do Poder Legislativo para alienação do controle de subsidiárias e controladas.*

78. O cenário legislativo resumido acima é bastante simples, e, a princípio, não deveria causar grandes celeumas constitucionais. Todavia, a **MP nº 995/2020** abre uma porta que causa grande celeuma jurídica e demanda intervenção do Supremo Tribunal Federal para o fim de assegurar a constitucionalidade dos procedimentos de desinvestimentos da Caixa.

79. Com efeito, a CEF teve sua criação autorizada pelo Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, nos seguintes termos:

*“Art. 1º- Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Caixa Econômica Federal - CEF, instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda.*

*Parágrafo único. A CEF terá sede e fôro na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.*

*Art. 2º - A CEF terá por finalidade:*

*a) receber em depósito sob a garantia da União, economias populares, incentivando os hábitos de poupança;*

*b) conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, cooperando com as entidades de direito público e privado na solução dos problemas sociais e econômicos;*

*c) operar no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de sua casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população;*

*d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente;*

*e) exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e da continuidade;*

*f) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo Governo Federal ou por convênio com outras entidades ou empresas.*

*g) realizar, no mercado financeiro, como entidade integrante do Sistema Financeiro Nacional, quaisquer outras operações, no plano interno ou externo, podendo estipular cláusulas de correção monetária, observadas as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;*

*h) realizar, no mercado de capitais, para investimento ou revenda, as operações de subscrição, aquisição e distribuição de ações, obrigações e quaisquer outros títulos ou valores mobiliários, observadas as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;*

*i) realizar, na qualidade de Agente do Governo Federal, pôr conta e ordem deste, e sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional, quaisquer operações ou serviços nos mercados financeiro e de capitais, que lhe forem delegados, mediante convênio.”*

80. Ocorre que, em razão da previsão normativa acima, a interação entre os poderes com respeito à gestão de empresas públicas deve levar em conta não só a personalidade jurídica, mas a ***finalidade*** da personalidade jurídica.

81. Para simplificar o raciocínio abaixo, tome-se como exemplo a exploração da loteria federal, finalidade da CEF e atribuição exclusiva desta, na forma do artigo 2º, “d”, do Decreto-Lei 759/69.

82. No atual cenário jurídico, a partir da **MP nº 995/20**, a CEF teoricamente poderia repassar as atividades de exploração das loterias federais para uma subsidiária, para, então, abrir o capital desta subsidiária na bolsa de valores, perdendo efetivamente o controle sobre a atividade lotérica. Tudo isso **sem autorização do Poder Legislativo**.

83. Ora, o Legislativo decide que é do interesse coletivo a exploração de determinada atividade econômica, e, portanto, somente o Legislativo poderá afirmar, em determinado momento no futuro, que o exercício de alguma atividade econômica deixou de ser interesse coletivo – justificando, portanto, a privatização ou extinção de determinada empresa pública.

84. Isso significa que o juízo sobre a existência – ou não – de interesse coletivo do Estado no exercício de determinada atividade econômica é de competência exclusiva do Poder Legislativo. O Poder Executivo não pode, unilateralmente, decidir que tal interesse não mais existe.

85. Como consequência, e ainda no exemplo indicado, somente o Poder Legislativo poderá dizer que o Estado não tem mais interesse em exercer as atividades de loteria federal, conforme preconiza a Constituição (art. 37, XIX e XX).

86. O Executivo não pode, unilateralmente, assentar que alguma atividade econômica é desinteressante, e, assim, privatizá-la, sem que o Congresso Nacional previamente afirme que o interesse coletivo que justificou a sua criação não existe mais. Assim, a necessidade de autorização legislativa se faz presente justamente para assegurar o caráter democrático de eventuais privatizações.

87. A questão, aqui, não é se eventual privatização da CEF é certa ou errada; mas se ela é ou não **democrática**.

88. Se há ou não interesse coletivo na privatização – e o monopólio da decisão sobre o interesse coletivo na manutenção de uma estatal é do Congresso Nacional, e não do Executivo federal.

89. A consequência, então, é simples: o paralelismo das formas, que impõe a exigência constitucional de autorização legislativa para a privatização/extinção de empresas públicas, deve ser analisado em sua acepção **material**. Ou seja: a pergunta fundamental a se fazer não é “*qual CNPJ será vendido?*”, mas “*quais atividades econômicas serão vendidas?*”.

90. Como dito, o artigo 173 da CF/88 diz respeito a **atividades econômicas de interesse coletivo**, que são exercidas por empresas públicas, mas que não se confundem com a figura das próprias empresas.

91. Destarte, é preciso olhar para as **finalidades públicas** (atividades econômicas) que ensejaram a criação da Caixa (elencadas no art. 2º do Decreto-Lei supracitado) porque **é sobre elas que recai a vedação à alienação do controle sem autorização legislativa**.

92. Para encerrar o exemplo, o que se está a dizer é o seguinte: o Legislativo, em determinado momento da história, disse que é de interesse público o exercício da atividade econômica das loterias. Pouco importa, em **termos constitucionais**, se essa atividade é exercida pela Caixa, pelo Banco do Brasil, ou até mesmo pela Petrobrás. O que importa é que o Estado brasileiro tenha o controle da atividade. O CNPJ ao qual a atividade está subordinada é irrelevante; a preocupação é que a sociedade brasileira, por meio do Estado, mantenha controle sobre o exercício da atividade.

93. A **MP nº 995/20**, portanto, deve receber interpretação conforme a Constituição para se declarar que, na abertura de capital de subsidiárias da Caixa Econômica Federal que exerçam alguma das atividades previstas no artigo 2º do Decreto-Lei 759/69, é necessária autorização legislativa específica, quando a abertura de capital importe perda de controle acionário, conforme estabelece o artigo 37, inciso XIX, da CF/88.

94. Com isso, está-se a evitar o fatiamento da empresa-mãe e desvirtuamento do interesse coletivo no exercício de determinadas atividades econômicas que, em primeiro lugar, justificou a criação da Caixa Econômica Federal.

**d) Possibilidade de edição de medida provisória para autorizar alienação de empresa pública**

95. Outra questão constitucional que deriva do raciocínio exposto acima é a impossibilidade, em absoluto, de a matéria ser tratada em sede de medida provisória.

96. Isso porque o artigo 37 da CF/88, em seu inciso XIX, fala de “*lei específica*”, e, em seu inciso XX, trata de “*autorização legislativa*”. O sentido das normas – inclusive consoante jurisprudência do STF da **ADI 5.624/DF** – é o de impor imprescindível autorização do Poder Legislativo.

97. A Medida Provisória *sub examine* é uma exceção ao monopólio do Legislativo sobre a atividade de criação de leis. No entanto, a medida provisória **não se confunde** com uma efetiva **autorização legislativa**.

98. A MP não é uma substituta à vontade do Parlamento, é um ato do Executivo com *força de lei*, mas que ***não é lei***.

99. Assim, nos casos em que a Constituição exige autorização específica do Parlamento, não pode ser editada medida provisória para substituí-la, sob pena de completo desvirtuamento da lógica constitucional.

100. Afinal, qual o sentido em exigir autorização do Congresso Nacional para privatizar uma empresa pública se o próprio Poder Executivo puder dar a si mesmo a autorização que deveria vir de outro Poder?

101. Esvaziar-se-iam por completo as normas constitucionais do art. 37, incisos XIX e XX, negando-lhes eficácia e solapando a exigência de autorização legislativa criada pelo constituinte caso se admitisse tal proceder.

102. Deste modo, há flagrante inconstitucionalidade formal da **Medida Provisória nº 995/2020**, eis que, ao permitir a alienação de ativos da Caixa Econômica Federal, invade a competência do Poder Legislativo, em afronta ao artigo 2º e ao artigo 37, XIX e XX, da CF/88.

103. É importante ressaltar que esta inconstitucionalidade se comunica com aquela apontada no tópico anterior: só é inconstitucional permitir a alienação do controle de ativos da Caixa Econômica Federal por medida provisória quando os ativos são aqueles descritos no artigo 2º do Decreto-Lei 759/69 – porque é o controle sobre tais ativos que depende de autorização legislativa.

#### **e) Necessidade de autorização específica em lei de conversão**

104. Inclusive, é importante destacar que a autorização legislativa específica, descrita nos tópicos acima, se aplica também à eventual lei de conversão, ou mesmo à lei regular, não oriunda de medida provisória.

105. Isso porque, conforme decidido na ADI 5.624/DF, “*a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública*”.

106. Como elucidado anteriormente, a autorização legislativa recai sobre a alienação dos ativos que se destinam à consecução de determinada finalidade. Assim, não é o CNPJ que precisa de autorização legislativa para ser alienado, mas os ativos destinados à consecução do interesse coletivo, conforme reconhecido pelo Legislativo pela norma autorizadora da empresa pública. É essa a primeira premissa.

107. A segunda premissa consiste no reconhecimento já sedimentado, pela jurisprudência do STF, de que é necessária lei autorizadora específica para a criação de empresa pública, e, para a criação de subsidiária, basta autorização genérica.

108. Por derradeiro, a terceira premissa é o também já sedimentado paralelismo das formas, que implica, para a extinção e/ou privatização de empresa pública, a exigência de norma de estatuta igual à da norma autorizadora da criação da empresa pública.

109. O raciocínio que deriva da análise conjunta das três premissas delineadas acima é bastante simples: lei que venha eventualmente a autorizar a alienação de ativos da CEF deverá ser específica **quanto à finalidade em relação à qual não subsiste mais o interesse coletivo.**

110. Portanto, nos termos constitucionais, a mera previsão genérica de venda da participação acionária da União na CEF não será suficiente se vier desacompanhada de autorização explícita que identifique sobre quais das finalidades da CEF que o Legislativo entende não existir mais interesse coletivo, autorizando a alienação dos ativos correspondentes à consecução daquela finalidade específica.

111. Assim, deverá haver norma que afirme, por exemplo, que não subsiste mais interesse coletivo na exploração da atividade lotérica, autorizando a venda dos ativos relacionados a tal atividade, nos termos da Constituição.

112. Desde modo, caso venha a existir lei de conversão da MPV ora impugnada, é imprescindível que a lei de conversão contenha disposição específica nos termos acima aduzidos, sob pena de inconstitucionalidade.

#### **e) A necessidade de observância de procedimento licitatório**

113. A última inconstitucionalidade que se observa é bastante simples e demanda somente a aplicação do precedente firmado na **ADI nº 5.624/DF**.

114. De fato, caso ultrapassados os óbices de natureza constitucional apontados nos itens anteriores, impõe-se a realização de interpretação conforme a Constituição para se declarar que as alienações realizadas nos termos da **MP nº 995/2020** devem observar os princípios do *caput* do artigo 37 da CF/88, assim como o regramento do inciso XXI do mesmo artigo, vedando-se a venda direta e exigindo-se

a adoção de procedimento que permita a ampla concorrência e igualdade de condições entre os potenciais interessados.

#### **IV - A NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR**

115. Imperiosa é a necessidade de concessão de medida liminar na presente demanda objetiva.

116. Com efeito, a plausibilidade da tese esposada na inicial restou demonstrada ao longo da presente exordial, na qual foram evidenciadas as inconstitucionalidades que acometem a **MP nº 995/2020**.

117. O *periculum in mora*, por sua vez, deriva da própria natureza da MP: a medida já está produzindo efeitos, de modo que a alienação inconstitucional de ativos da Caixa Econômica Federal pode vir a se concretizar antes até que o Congresso Nacional tenha tempo hábil de avaliar o ato do Executivo.

118. E mais: após a alienação de ativos, haverá situação de irreversibilidade, mesmo que a MP não seja convertida em lei – o que justifica a intervenção excepcional do STF, por meio de medida liminar, para o fim de garantir a constitucionalidade nos procedimentos de desinvestimentos da Caixa Econômica Federal.

#### **V. PEDIDOS**

119. Por tudo quanto exposto, vem o autor requerer:

i. O recebimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, concedendo-se imediatamente medida cautelar para suspender os efeitos da Medida Provisória nº 995/2020.;

ii. Após a decisão acerca do pedido liminar pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, a intimação do Presidente da República para prestar informações acerca do ato impugnado;



ADVOCACIA  
ILMAR GALVÃO

iii. A notificação da Procuradora Geral da República e do Advogado-Geral da União, para que se manifestem na forma do artigo 52 do Regimento Interno Supremo Tribunal Federal;

iv. A procedência do pedido, a fim que o Supremo Tribunal Federal, declare a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 995/2020.

Pede deferimento.

Brasília, 31 de agosto de 2020.

**JORGE O. LAVOCAT GALVÃO**  
OAB/DF 23.437

**MARCELO LAVOCAT GALVÃO**  
OAB/DF 19.153

**MATHEUS BARRA DE SOUZA**  
OAB/DF 59.076

**CLARISSA L. GALVÃO DE ALMEIDA**  
OAB/DF 59.842