

ACORDO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.385
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO NOVO, DIRETÓRIO NACIONAL
ADV.(A/S)	: RODRIGO SARAIVA MARINHO
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINA SPONZA BRAGA
AM. CURIAE.	: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT - DIRETÓRIO NACIONAL
ADV.(A/S)	: WALBER DE MOURA AGRA

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Senhor Presidente, Senhora Ministra e Senhores Ministros, submeto à homologação do Plenário o Termo de Conciliação n. 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GDVM, firmado perante a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF/CGU/AGU) após profundas deliberações e negociações entre União e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), considerada a controvérsia suscitada nesta ação direta de inconstitucionalidade, dotada não apenas de envergadura constitucional como também de repercussão significativa para a ordem pública, econômica e social do País.

Pronuncio-me pela homologação do ajuste, bem assim do Termo de Imediata Suspensão e Rescisão Condicionada do Acordo de Investimentos celebrado em 22 de abril de 2022 entre a Eletrobras e a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPAR).

1. DA ENVERGADURA CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA

ADI 7385 ACORDO / DF

A irresignação veiculada na inicial diz respeito à suposta inconstitucionalidade do art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei n. 14.182, de 12 de julho de 2021, a partir do qual a União, com a desestatização e a alteração do estatuto social da Eletrobras, manteve cerca de 42% das ações ordinárias da empresa ao mesmo tempo que teve reduzido o direito de exercício de voto a menos de 10% do capital votante.

Este o teor da norma:

Art. 3º A desestatização da Eletrobras fica condicionada à aprovação, por sua assembleia geral de acionistas, das seguintes condições:

[...]

III – alteração do estatuto social da Eletrobras para:

a) vedar 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 Eletrobras;

b) vedar 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 a alínea a deste inciso;

[...]

O proponente alega ofensa aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, bem como ao direito de propriedade da União (CF, arts. 1º, *caput*; 5º, LIV; e 37, *caput*).

Ressalte-se desde logo: **o processo de desestatização da Eletrobras não é objeto da ação ou do acordo formalizado; tampouco se cuida de pretensão voltada à “reestatização” da empresa.**

Antes, o que se busca – inicialmente mediante a atribuição de interpretação conforme e, depois, mediante solução consensual – é **assegurar a possibilidade de a União exercer seus direitos políticos na sociedade empresária de forma proporcional ao capital público investido.**

Além disso, considerando os desdobramentos ocorridos nas tratativas de conciliação, permeou os debates o **Acordo de Investimentos celebrado entre Eletrobras e ENBPar**, empresa pública de capital fechado, sob a forma de sociedade por ações, controlada pela União por meio do Ministério de Minas e Energia e responsável pela Eletronuclear, pelas Indústrias Nucleares do Brasil (INB), por programas de universalização da oferta de energia elétrica e pela gestão de bens da União anteriormente sob administração da Eletrobras¹.

Os principais aspectos do referido Acordo de Investimentos são o financiamento da Usina Nuclear Angra 3 e as obrigações da Eletrobras na condição de acionista da Eletronuclear S.A.

Com efeito, parte significativa das questões relacionadas à participação da União nas deliberações sociais da Eletrobras envolve a viabilidade econômico-financeira de diversos empreendimentos de alta monta e impacto direto na vida e no bem-estar da população, bem como na ordem pública, econômica e social.

Portanto, a controvérsia mostra-se **substancialmente abrangente, a**

¹ Disponível em: enbpar.gov.br. Acesso em: 28 maio 2025.

par de tecnicamente complexa, e coloca em jogo os interesses de grupos controladores e controlados e o interesse público envolvido na prestação de **serviço público essencial e indispensável à coletividade**: o fornecimento de energia elétrica.

Não se pode perder de vista a relevância estratégica da Eletrobras para o sistema elétrico brasileiro. A empresa ocupa posição de destaque como a principal companhia do setor na América Latina, além de ser responsável por 22% da capacidade instalada de geração e por mais de 38% das linhas de transmissão do Sistema Interligado Nacional. **Sua rentabilidade econômica é, pois, matéria de interesse e segurança nacionais.**²

Por fim, os preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle são **nucleares ao Estado de direito**. Nesse contexto, a solução ideal para o conflito de interesses parece exigir, de um lado, a proteção da indisponibilidade do interesse público, da propriedade da União e dos princípios que estruturam e orientam a Administração Pública; e, de outro, a preservação da vontade expressa do legislador – fruto de intensa deliberação política e ampla participação social –, bem como da segurança jurídica, da confiança legítima e das expectativas dos acionistas minoritários, que, ao longo do processo de desestatização, tinham plena ciência do modelo de gestão proposto.

Em síntese, a solução ótima pressupõe **a construção de resposta consensual para as questões postas**, de modo a privilegiar o pensamento do possível no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro e evitar instabilidades de natureza político-jurídica.

² Disponível em: https://eletrobras.com/pt/Paginas/Sobre-a-Eletrobras.aspx?_gl=1*1445ubr*_up*MQ..*_gs*MQ..&gclid=CjwKCAjw6NrBBhB6EiwAvnT_rmxXA5j2hdMX1nAtaXSk9VuOvObaWMbkVRHGOhrRE96XT4_yyeMuiRoCZ5QQAvD_BwE&gbr aid=0AAAAA-KCMjjkAyh19YX_uPMJZf-g_zoJf. Acesso em: 28 maio 2025.

2. DO PAPEL DO SUPREMO NA SOLUÇÃO CONSENSUAL EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Fiel ao compromisso com a pacificação social, consagrado no preâmbulo da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal formou jurisprudência robusta que supera a concepção adversarial como única via de resolução de controvérsias – inclusive no controle concentrado de constitucionalidade.

Em múltiplos contextos, a conciliação tem se revelado instrumento mais adequado e equitativo para a efetivação de direitos, a estabilização institucional e a superação de conflitos subjetivos. **Longe de fragilizar a solução ampla, geral e imediata de controvérsias constitucionais, tal mecanismo contribui para seu fortalecimento.**

Embora a Corte exerça a função de guardião da ordem jurídico-constitucional, reconhece-se que processos objetivos de elevada complexidade podem albergar **questões disponíveis, relacionadas a efeitos concretos da norma impugnada**, a exemplo dos expurgos inflacionários dos planos Bresser, Verão e Collor II (ADPF 165 Acordo, Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e da destinação de valores oriundos da Operação Lava Jato para o custeio de ações de enfrentamento à pandemia de covid-19 (ADPF 568, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

A formalização por escrito de compromissos entre os polos da ação contribui para a abertura do processo constitucional (ADO 25, Rel. Min. Gilmar Mendes), o aperfeiçoamento legislativo (ADI 7.191, Rel. Min. Gilmar Mendes, e ADPF 854, Rel. Min. Flávio Dino), o acompanhamento de políticas públicas (ADPF 829, Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e a definição de modelos de transição até a produção normativa (ADIs 7.483 e 7.487, Rel. Min. Cristiano Zanin; e ADI 7.486, Rel. Min. Dias Toffoli).

No caso em análise, verifica-se a existência de litígio estrutural, com elevado impacto econômico e forte tensão entre os interesses envolvidos. Nessa perspectiva, o incentivo à solução consensual revela-se como prestação jurisdicional mais eficaz na proteção da ordem jurídica e dos direitos fundamentais.

Eventual decisão de mérito do Supremo poderia repercutir significativamente não apenas na administração da Eletrobras, mas também em todo o sistema elétrico nacional e, em última instância, na própria ordem econômica. À luz da jurisprudência desta Casa, **a aplicação do direito público deve observar um componente de ética jurídica.**

Com efeito, a jurisdição constitucional não se limita ao confronto entre norma e Constituição, tampouco à definição de uma hermenêutica constitucional. Numa sociedade plural e complexa, é **essencial conferir força normativa e concretude ao Texto Constitucional**, missão que exige dinamismo institucional, abertura ao diálogo, espírito cooperativo, exercício do pensamento do possível, articulação de alternativas e construção de consensos.³

Os tribunais constitucionais não detêm o monopólio das soluções. Também não devem assumir o papel de consultores ou oráculos para dilemas morais, políticos, econômicos ou financeiros. Cabe-lhes atuar como legisladores negativos, com prudência e cautela. **Sempre que possível, os poderes públicos devem resolver seus próprios impasses e**

³ O Conselho da Justiça Federal, aprovou, na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, o Enunciado 88. Eis o teor: “As técnicas de autocomposição são compatíveis com o exercício da jurisdição constitucional, inclusive na fase pré-processual, podendo ser aplicadas em ações de competência da Suprema Corte”. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1712>. Acesso em: 28 maio 2025.

assumir as consequências de suas escolhas político-normativas. Trata-se de compromisso com o Estado democrático de direito e com a autoridade da Constituição.

A intervenção judicial prudente e moderada justifica-se para promover a atuação coordenada e harmônica das instituições públicas, viabilizando o necessário concerto político. Assim, em controvérsias passíveis de antagonizar Poderes da República e/ou unidades políticas, compete a esta Corte zelar pela integridade das relações jurídico-institucionais e pela intangibilidade do vínculo federativo.

Desse modo, com o propósito de fomentar negociações pautadas pela cooperação, respeito mútuo e esforço conjunto, determinei o envio dos autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), em conformidade com os arts. 3º, §§ 2º e 3º, e 174 do Código de Processo Civil, que impõem ao Estado o dever de promover, tanto quanto possível, a solução consensual de litígios nos âmbitos administrativo e judicial.

Entre as diversas vantagens do modelo consensual, destaca-se o fato de os compromissos firmados institucionalmente se submeterem processualmente à razão pública, consubstanciada na homologação pelo Supremo. A formalização de acordos racionalmente justificados no controle concentrado de constitucionalidade coaduna-se com a prática argumentativo-deliberativa de tomada de decisão do Tribunal, que pressupõe alguma negociação visando à **formação de consenso**.

Tal providência não deve ser interpretada como mitigação ou substituição da vontade legislativa expressa na norma, mas como um **diálogo político-constitucional, construído por meio de técnica de autocomposição e homologado pelo Supremo, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante**, nos termos transacionados, conferindo segurança

jurídica a todos os envolvidos (ADPF 984, Rel. Min. Gilmar Mendes).

É nesse contexto e à luz dessa perspectiva que submeto a este Colegiado a homologação do Termo de Conciliação celebrado entre União e Eletrobras (eDocs 271 a 274).

3. DA HOMOLOGAÇÃO DO TERMO DE CONCILIAÇÃO N. 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GDVM E DO TERMO DE IMEDIATA SUSPENSÃO E RESCISÃO CONDICIONADA DO ACORDO DE INVESTIMENTOS CELEBRADO EM 22 DE ABRIL DE 2022 ENTRE A ELETROBRAS E A ENBP

As partes signatárias do acordo apresentado, diretamente interessadas na controvérsia constitucional trazida ao exame do Supremo nesta ação, possuem capacidade para firmá-lo e estão devidamente representadas.

A conciliação apresenta objeto lícito – governança da Eletrobras e da Eletronuclear –, reveste-se das formalidades legais para a homologação por esta Corte (ADO 25, Rel. Min. Gilmar Mendes) e revela a interlocução efetiva entre as partes, materializando o federalismo cooperativo e homenageando a sólida jurisprudência do Tribunal (Pet 12.074, da minha relatoria).

Em relação aos termos acordados, as partes reconhecem a autocomposição como “meio ideal para resolver a presente controvérsia, o que proporcionará a pacificação do tema” (p. 2), “evitando os custos, demora e desgaste que a judicialização da matéria controvertida poderia acarretar” (p. 5) e concordam que os ajustes “não firmam teses de interpretação jurídica, sejam administrativas ou judiciais, sobre os pontos controvertidos” (p. 4-5).

Conforme colho do **PARÁGRAFO PRIMEIRO** da **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA**, a celebração do acordo “**não importa em reconhecimento de quaisquer teses jurídicas**” relativas à presente controvérsia, tampouco obriga, autoriza ou recomenda qualquer proposta de alteração da Lei n. 14.182/2021.

Ademais, o Termo de Conciliação expressamente visa “**encerrar o conflito em questão**” (p. 5), com o implemento de medidas e alterações estatutárias da Eletrobras.

Considerada a **CLÁUSULA PRIMEIRA, PARÁGRAFO PRIMEIRO**, a eficácia do Termo de Conciliação e a vinculação das partes estão condicionadas à verificação de duas “Condições Suspensivas”: (i) a aprovação do referido Termo e da consolidação do Estatuto Social da Eletrobras por seus acionistas em assembleia geral sem possibilidade de voto do Grupo de Acionistas da União (Lei das Sociedades por Ações, art. 115, § 1º) e (ii) a homologação pelo Supremo Tribunal Federal.

Comprovada nos autos a aprovação, por ampla maioria, do Termo de Conciliação pela Assembleia Geral Extraordinária da Eletrobras realizada em 29 de abril de 2025 (eDoc 274), a eficácia está condicionada unicamente à presente homologação. Por decorrência lógica, **uma vez concluído o julgamento e homologado o Termo, entendo esvaziada a controvérsia revelada nos autos desta ação direta de inconstitucionalidade.**

O cerne da conciliação está contido em dois tópicos do Termo: **(I)** a governança da Eletrobras e **(II)** a Eletronuclear.

I – Da governança da Eletrobras

Os principais ajustes estabelecidos no ponto são:

(a) As partes **mantêm preservada a limitação do poder de voto da União** a 10% das ações em que se divide o capital votante da Eletrobras, consoante prevista no art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei n. 14.182/2021 – objeto desta ação – e nos arts. 6º, 7º e 8º do Estatuto Social da Eletrobras (**CLÁUSULA SEGUNDA**) e reconhecem **seu caráter personalíssimo, vedada a transferência a terceiros**, ainda que as ações venham a ser transferidas a qualquer título, incluindo a outras entidades pertencentes ao Grupo de Acionistas da União (**PARÁGRAFO PRIMEIRO E PARÁGRAFO SEGUNDO**);

(b) O Estatuto Social da Eletrobras é alterado para consignar o direito da União de eleger, em pleito separado, 3 de 10 membros para o conselho de administração e 1 de até 5 membros para o conselho fiscal (e respectivo suplente), observadas as condições de elegibilidade preconizadas no Estatuto Social e nas políticas internas da companhia. O número alusivo ao conselho de administração será reduzido para 2 de 10 (e respectivo suplente) na hipótese de o montante de ações ordinárias de emissão da Eletrobras detidas conjuntamente pelo Grupo de Acionistas da União vier a ser inferior a 30% das ações em que se divide o capital votante. Se alcançar patamar inferior a 20%, o direito à eleição desses membros será extinto imediatamente, de todo irrevogável e irretratável (**CLÁUSULA TERCEIRA**);

(c) As partes estabelecem medidas de transição de governança para a Assembleia Geral Ordinária de 2025, **realizada na mesma data e após a Assembleia Geral Extraordinária na qual aprovado o Termo de Conciliação ora em exame** – questão, ao que tudo indica, esgotada.

II – Da Eletronuclear

Quanto à Eletronuclear, os principais compromissos firmados são:

(a) Suspensão da eficácia do Acordo de Investimentos celebrado em 22 de abril de 2022 entre Eletrobras e ENBPar, a partir da data da assinatura do Termo de Conciliação, independentemente de suas Condições Suspensivas (**CLÁUSULA QUINTA**);

(b) Rescisão automática do citado Acordo de Investimentos na hipótese de autorização, pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), de outorga para exploração da Usina Termonuclear Angra 3, dando por quitada a Eletrobras (**CLÁUSULA QUINTA, PARÁGRAFO PRIMEIRO**);

(c) Perda superveniente do objeto do Capítulo II do Acordo de Investimentos mencionado caso se decida pelo não seguimento do projeto de Angra 3 (**CLÁUSULA QUINTA, PARÁGRAFO SEGUNDO**);

(d) Retomada da eficácia do Acordo de Investimentos, a critério da ENBPar, se a Eletrobras alienar as ações que detém no capital social da Eletronuclear antes de eventual rescisão (**CLÁUSULA QUINTA, PARÁGRAFO TERCEIRO**);

(e) Desoneração da Eletrobras quanto a novos aportes ou garantias na condição de acionista da Eletronuclear, resguardados os concedidos (**CLÁUSULA QUINTA, PARÁGRAFOS QUARTO E QUINTO**);

(f) Colaboração da União para o processo de alienação pela Eletrobras da participação detida na Eletronuclear e, em caso de sucesso, adesão irrestrita do terceiro, se demandado pela ENBPar, ao Acordo de Investimentos, na eventualidade de ainda estar vigente, sub-rogando-se em todos os direitos e obrigações da Eletrobras, o que implicará plena e irrevogável quitação (**CLÁUSULA SEXTA, PARÁGRAFOS PRIMEIRO, SEGUNDO e TERCEIRO**);

(g) Emissão pela Eletronuclear de debêntures conversíveis em ações a serem obrigatoriamente adquiridas pela Eletrobras, nos termos e condições fixadas na **CLÁUSULA SÉTIMA**, visando ao custeio da licença de operação da Usina Termonuclear Angra I;

(h) Atuação da União para que, implementadas as Condições Suspensivas do Termo de Conciliação, ENBPar e Eletronuclear adotem providências relativamente aos recebíveis gerados por Angra 1 (**CLÁUSULA OITAVA**);

(i) Possibilidade de instauração, a critério da União, de procedimento extrajudicial de mediação no âmbito da CCAF, com o propósito de fazer o BNDES estruturar nova modelagem para o projeto de conclusão da construção de Angra 3, com observância, pela União e pela Eletrobras, dos princípios da razoabilidade e da modicidade tarifária e sem implicações para o presente Termo de Conciliação (**CLÁUSULA NONA, PARÁGRAFO PRIMEIRO e PARÁGRAFO SEGUNDO**);

As partes se comprometem a adotar todas as providências técnicas, administrativa e jurídicas, e **conferem entre si quitação em relação às pretensões direcionadas à Lei n. 14.182/2021**, “incluindo questões relativas a direitos de voto, direitos de governança, quantidade de ações, pagamentos, indenizações, garantias ou valores de toda e qualquer natureza, nada mais podendo reclamar, a qualquer título e a qualquer tempo, em juízo ou forma dele, em toda e qualquer jurisdição” (**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA, PARÁGRAFO SEGUNDO**).

Eventuais conflitos emanados do Termo de Conciliação serão submetidos à arbitragem administrada pela Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (CCI Câmara) (**CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA**).

Bem examinados os autos e considerando a convergência de interesses entre a União e a Eletrobras, verifico que os termos do acordo entabulado prestigiam os parâmetros do federalismo cooperativo, ao mesmo tempo que **representam um marco em matéria de governança corporativa. Além disso, alinham-se à urgente demanda por um modelo de gestão sensível às especificidades de uma economia de mercado dinâmica e competitiva.**

Firme na autonomia e independência dos Poderes, **homologo o Termo de Conciliação n. 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM (eDoc 272) para que produza efeitos legais e jurídicos.**

A meu ver, a homologação do acordo esgota a pretensão veiculada na petição inicial desta ação direta de inconstitucionalidade e esvazia a controvérsia submetida à Suprema Corte. Surge, assim, **justificada a extinção do processo com resolução do mérito, nos termos do art. 487, III, "b", do Código de Processo Civil.**

Faço, por fim, uma ressalva: **não foram objeto das tratativas e negociações que culminaram no Termo de Conciliação as questões constitucionais articuladas nas ADIs 6.929, 6.932 e 7.033, da minha relatoria.**

Embora referidos processos se voltem contra a higidez constitucional da Lei n. 14.182/2021, que versa sobre o procedimento de desestatização da Eletrobras, os fundamentos das irresignações são distintos dos apresentados na presente ação e envolvem questões que ultrapassam os interesses subjetivos representados pela União e pela própria entidade.

Os vícios formais e materiais de inconstitucionalidade apontados nas ADIs 6.929, 6.932 e 7.033 podem ser assim resumidos:

- (i) ausência de urgência na edição da medida provisória;
- (ii) impossibilidade de regulamentação da matéria mediante essa espécie normativa;
- (iii) inserção, no projeto de lei de conversão, de normas estranhas ao objeto da medida provisória;
- (iv) inobservância do poder de veto do Presidente da República;
- (v) violação da separação de poderes; da livre concorrência; da proibição do retrocesso quanto aos direitos sociais dos trabalhadores da Eletrobras; da impessoalidade e da moralidade da Administração Pública; da reserva legal para a instituição de empresas públicas; do dever de licitar; da competência legislativa do Senado Federal; da exigência de lei complementar para a construção do Linhão de Tucuruí; e dos direitos das populações indígenas.

Como se vê, **as questões articuladas fogem do escopo temático da presente ADI 7.385 – *voting cap* da União – e da esfera de interesses da União e da Eletrobras.**

Ademais, trata-se de controvérsias constitucionais sem efeitos concretos passíveis de transação ou resolução, de forma ampla, geral e imediata, por meio de acordo. Antes, **demandam solução reservada à jurisdição: o juízo de constitucionalidade ou inconstitucionalidade.**

Nesse sentido, não me parece razoável concluir que o acordo ora homologado constitui título judicial apto a resolver todos os conflitos ou demandas, inclusive de natureza interpretativa, decorrentes da aplicação da integralidade da Lei n. 14.182/2021 ou do processo de desestatização da Eletrobras. **Isso não significa mitigar sua eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes.**

O Termo de Conciliação dá por quitadas as partes e resolve todas as questões atinentes ao objeto desta ação – redução do direito de exercício de voto pela União, na qualidade de acionista da Eletrobras, a menos de 10% do capital votante. **Impróprio, portanto, alçá-lo ao que não se**

propõe: cuidar de assuntos e conflitos que não estão sujeitos aos interesses subjetivos da União e da Eletrobras no processo de desestatização, mas permanecem submetidos ao campo da jurisdição constitucional na guarda da integridade da ordem jurídica e dos direitos fundamentais.

4. DISPOSITIVO

Ante o exposto, homologo o Termo de Conciliação n. 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM e extingo o processo com resolução do mérito.

É como voto.