



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

José Rodrigo Vieira de Souza

**Sociedades de Economia Mista e a Lei 13.303/2016**

Uma análise contemporânea acerca dos mecanismos de ponderação entre  
interesse público e privado em suas atuações

Recife, 2019

José Rodrigo Vieira de Souza

**Sociedades de Economia Mista e a Lei 13.303/2016**

Uma análise contemporânea acerca dos mecanismos de ponderação entre  
interesse público e privado em suas atuações

**Monografia apresentada como  
requisito parcial para Conclusão do  
Curso de Bacharelado em Direito pela  
UFPE.**

**Sociedades de Economia Mista;  
Direito Administrativo; Direito  
Societário.**

Orientador: Manoel de Oliveira Erhardt

Recife, 2019

**José Rodrigo Vieira de Souza**

**Sociedades de Economia Mista e a Lei 13.303/2016: Uma análise contemporânea acerca dos mecanismos de ponderação entre interesse público e privado em suas atuações.**

**Monografia de Final de Curso**

**Para Obtenção do Título de Bacharel em Direito**

**Universidade Federal de Pernambuco/CCJ/FDR**

**Data de Aprovação:**

---

Prof.

---

Prof.

---

Prof.

## **AGRADECIMENTOS**

Entendo este momento como uma oportunidade de agradecer não apenas aos que contribuíram na elaboração do presente trabalho, mas também a todos que me foram essenciais durante esta longa jornada da graduação, a qual está por se encerrar.

Inicialmente, devo agradecer a meus familiares, que possibilitaram que eu chegasse até aqui de maneira muito mais confortável do que aquela enfrentada por eles.

Também aos verdadeiros mestres que tive ao longo da vida, tanto na fase escolar quanto na Faculdade de Direito, no Ministério Público de Pernambuco e na Defensoria Pública da União. Estes a que me dirijo se destacam entre muitos, e realmente me imbuíram de ensinamentos que levarei por toda a vida.

Por fim, não poderia deixar de agradecer especialmente aos grandes amigos que fiz dentro deste inóspito palácio, que desde as primeiras semanas até hoje caminham ao meu lado, enfrentando as dificuldades do início da vida adulta e amadurecendo juntos. Com estes eu contei para tudo, e sei que seguirei contando por muitos anos.

## RESUMO

O presente trabalho aborda a problemática do conflito de interesses dentro das sociedades de economia mista, fazendo um panorama sobre a base constitucional e legal desta espécie societária e seu regime jurídico híbrido, que combina normas de direito público com a personalidade jurídica de direito privado e seus respectivos regramentos. Em seguida, trata das razões de existência do poder estatal enquanto controlador destas empresas, pormenorizando os aspectos técnicos acerca do interesse público que funda esta atuação do Estado, para depois fixar os seus limites ante os demais interesses envolvidos. Por derradeiro, trata o presente texto dos mecanismos inseridos no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 13.303/2016 capazes de influir nesta dinâmica de persecução de interesses divergentes e sua aptidão para atingir os almejados fins.

Palavras Chaves: Sociedades de Economia Mista; Interesse Público; Estatuto das Estatais.

## Sumário

1. Introdução .....	7
2. A intervenção direta do Estado na economia e as sociedades de economia mista.....	9
2.1. Um retrospecto histórico .....	9
2.2. As sociedades de economia mista: conceituação e status constitucional .....	3
3. O regime jurídico das sociedades de economia mista e o hibridismo normativo .....	7
4. A ingerência estatal baseada no interesse público e a proteção dos interesses dos acionistas minoritários .....	26
4.1. O interesse público a ser perseguido.....	27
4.2. A força do controle estatal nas sociedades de economia mista.	3
4.3. A soluções trazidas pela Lei 13.303/2016 para a proteção dos interesses privados nas sociedades de economia mista .....	7
5. Conclusão .....	42

## 1. Introdução

Neste trabalho, buscamos abordar a temática do embate de alguns interesses reputados conflitantes que influem na atuação das sociedades de economia mista em nosso país: o interesse público, base de existência destas entidades de direito privado, que vem sendo utilizado como justificativa para as mais variadas ingerências governamentais em suas atividades; e o interesse privado dos acionistas minoritários, que com seus investimentos viabilizam o funcionamento destas companhias, esperando em troca uma justa lucratividade.

A nossa intenção é trazer um panorama atualizado sobre este assunto, que, apesar de movimentar as discussões doutrinárias há décadas, viu-se notadamente acalorado nos últimos anos na esteira da descoberta de inúmeros casos de corrupção envolvendo o aparelhamento político das empresas estatais. Contribuiu, ainda, para a ampliação destas críticas, a ampla instrumentalização destas empresas para a consecução de finalidades públicas que, originalmente, não lhes dizem respeito, em detrimento dos seus objetivos estatutários e da lucratividade dos investidores privados.

Em resposta a tais fatos, o congresso nacional se movimentou para, às pressas, editar o estatuto das empresas estatais (Lei 13.303/2016), uma vez que, desde a Emenda Constitucional nº 19/98, o art. 173, §1º da Constituição Federal lhe imbuía de estabelecer “o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.”

Sendo assim, é na esteira da introdução deste novo diploma normativo que procedemos a nossa análise, com a finalidade de averiguar a efetividade das inovações tocantes à mitigação das ingerências governamentais nas sociedades de economia mista, e tentar mensurar a efetividade dos novos mecanismos de defesa dos interesses dos seus acionistas minoritários.

Para tanto, realizamos a seguir uma revisão bibliográfica sobre o tema, utilizando o método lógico-dedutivo ao analisar a respectiva evolução doutrinária e normativa, aprofundando o estudo sobre a problemática do conflito de interesses público e privado que são intrínsecos à atuação das sociedades de economia mista no Brasil.

Organiza-se, então, a presente análise em três partes:

De início, discorreremos sobre a intervenção direta do Estado na economia, realizando um retrospecto histórico sobre o tema para, em seguida, buscar uma satisfatória conceituação das sociedades de economia mista inseridas em nosso ordenamento jurídico.

Em seguida, nos aprofundamos quanto ao regime jurídico destas companhias mistas, abordando as peculiaridades de seu hibridismo normativo e analisando suas bases constitucionais e legais em nosso país.

Por fim, na terceira parte do nosso trabalho nos aproximamos do nosso objeto em específico, tratando da ingerência estatal baseada no interesse público e a proteção dos interesses privados dos acionistas minoritários.

Para isto, nos aprofundamos num estudo sobre o interesse público que há de ser perseguido pelas empresas estatais, para, em seguida, discorrer sobre a força do controle governamental nas sociedades de economia mista e, finalmente, abordamos as soluções trazidas pela Lei 13.303/2016 para a proteção dos interesses privados nas companhias de capital misto sob o controle do Estado.

## 2. A intervenção direta do Estado na economia e as sociedades de economia mista

### 2.1. Um retrospecto histórico

Ao debruçar-nos sobre quaisquer questões atinentes às Sociedades de Economia Mista devemos a princípio analisar as suas razões de existência, dadas as muitas peculiaridades ocorrentes em seu conceito. Em razão disto, dá-se início a este trabalho discorrendo sobre a intervenção direta do Estado na economia e seus mecanismos, entre os quais, figuram tais sociedades, cuja mais longínqua origem remonta ao próprio surgimento do conceito de Empresa.

Na esteira da crise do Liberalismo, o Estado tomou para si novas funções, vindo a assumir o papel de promotor do bem-estar social da nação, fato que impôs ao poder público a necessidade de uma descentralização dos serviços por ele prestados. Esta demanda veio, então, a ocasionar a criação, ou o resgate, de diversas pessoas jurídicas de direito público.<sup>1</sup>

No entanto, observa-se que a participação do Estado ao lado de particulares já se verificava na história desde os séculos XVII e XVIII, época em que surgiram as grandes companhias coloniais, dirigidas ao comércio e à navegação. Estas organizações gozavam de privilégios e atribuições administrativas, e nelas havia a participação estatal, direta ou indiretamente, por meio da qual este compartilhava dos lucros e submetia-se aos riscos do empreendimento em paridade de condições com os particulares envolvidos. Além disto, tais sociedades detinham prerrogativas de verdadeiros entes administrativos descentralizados naquelas terras conquistadas, vindo a nomear altos funcionários ou aprovando a escolha feita pelos co-participantes.<sup>2</sup>

Ademais, na fase inicial da associação entre o ente estatal e os particulares em torno de uma atividade de empresa, a razão precípua deste fenômeno era a necessidade de amplo investimento de capital de modo a viabilizar a política

---

<sup>1</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 13.

<sup>2</sup> VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, seleção histórica PP. 29-38, 1945-1995, p. 30.

expansionista do estado, que visava conquistar e explorar novos territórios. Posteriormente, devido ao surgimento e preponderância do liberalismo clássico, tal mecanismo de atuação estatal se apequenou em todo o ocidente.<sup>3</sup>

Entretanto, na esteira da primeira guerra mundial, surgiu no ocidente a necessidade de intervenção estatal nas atividades econômicas, devido à latente desigualdade social que vinha se agravando em diversos países. Por conta disso, passou o Estado a promover a descentralização na prestação dos serviços públicos, voltando a participar do capital de sociedades anônimas ao lado de particulares, vindo também a gerir tais companhias.<sup>4</sup>

Nesta nova fase da história das sociedades de economia mista, a participação do Estado não mais visava apenas ao lucro, buscando, na verdade, uma forma de atender ao chamado interesse público. É a partir daí que começou a observar-se sociedades anônimas instrumentalizadas para a atividade de entidades públicas, utilizando mecanismos e princípios do direito comercial.<sup>5</sup>

Segundo Max Weber, a realização de funções institucionais depende da existência de uma burocracia devidamente organizada e hierarquizada, de modo que as diferentes atividades sejam repartidas em unidades especializadas.<sup>6</sup> Ademais, Vincenzo Cerulli Irelli afirma que tais unidades especializadas devem organizar-se no formato que melhor atenda tal atividade em específico.<sup>7</sup>

Percebe-se que tal processo de organização das funções estatais tem início na própria tripartição de poderes, uma vez que, além do evidente objetivo de repartir o exercício do poder entre diferentes pessoas, há também o intuito de organizar e distribuir as atribuições do Estado de modo que estas sejam mais corretamente perseguidas.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. pp. 17-18.

<sup>4</sup> Idem, ibidem. p. 18.

<sup>5</sup> ASCARELLI, Tullio. **Panorama do Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 1947, p. 37.

<sup>6</sup> WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003 apud SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p 36.

<sup>7</sup> IRELLI, Vincenzo Cerulli. **Lineamenti Del Diritto Amministrativo**, p. 83 apud SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p 37.

<sup>8</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 37.

Tendo em conta o aumento de funções atribuídas à administração pública na esteira das mudanças políticas e econômicas do século XX, observa-se a importância da instrumentalização de variadas entidades para a persecução de tais atribuições. Em razão disto é que o poder executivo tem ao seu dispor instrumentos muito mais variados, se comparados àqueles dos demais poderes, vez que notadamente heterogêneas as demandas a serem atendidas pelo governo.<sup>9</sup> É entre tais instrumentos que se inserem as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em nosso país, o surgimento das empresas estatais se deu no contexto da chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro, no início do século XIX, ocasião em que a coroa determinou a constituição do Banco do Brasil, no ano de 1808. Embora tenha sido fechado e reaberto em duas ocasiões ao longo daquele século, a esta instituição financeira por muitos é atribuído o título de primeira empresa nacional do Brasil.<sup>10</sup>

No entanto, foi a partir do final da década de 1920, especialmente nos anos 1930, que se consolidou o desenvolvimento e expansão das empresas estatais no país, seguindo a já mencionada tendência internacional que já marcava o século XX desde a primeira guerra mundial.<sup>11</sup> Tem-se que a Constituição brasileira de 1934 reservava aos nacionais o exercício de determinadas atividades econômicas, enquanto que a Carta de 1937 avançou ao determinar que a organização da produção havia de ser conferida às corporações, as quais nada mais eram que órgãos estatais, assistidos e protegidos pelo Estado face às ameaças decorrentes da depressão mundial da década de 1930.<sup>12</sup>

Influiu, ainda, para o fortalecimento desta intervenção direta estatal na economia o surgimento de políticas voltadas à substituição das importações mediante o estímulo à industrialização.<sup>13</sup> Em sua retrospectiva histórica acerca do tema, informa Daniel Augusto Mesquita que, dado o contexto político da Era Vargas,

---

<sup>9</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p 38.

<sup>10</sup> Idem, ibidem, p 21.

<sup>11</sup> Idem, ibidem, p 22.

<sup>12</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 20.

<sup>13</sup> VIEIRA, R. A. Amaral. O intervencionismo brasileiro: raízes históricas e perspectivas (ou o Estatismo é um determinismo?). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, pp. 295-368, abr./jun. 1974, p. 309.

marcado pelo nacionalismo e desenvolvimentismo, observa-se que a criação de estatais e sociedades de economia mista revelou uma preocupação governamental no sentido de alterar a ordem econômica vigente, passando a ser um agente ativo na economia, em setores relevantes para a sociedade. Isto se dá, pois, ao investir recursos públicos e abrir uma janela de oportunidade para o investimento do capital privado, o Estado viabiliza financeiramente projetos que antes não eram possíveis no contexto econômico do país.<sup>14</sup>

De acordo com tal visão do Estado, já que “o Poder Público não dispõe de capacidade de investimentos e precisa, forçosamente, de concurso da iniciativa privada para que possa promover o desenvolvimento nacional”<sup>15</sup>, surge a utilização de tal espécie societária com o objetivo de “atrair novos investidores para um mercado inexplorado e que contém necessidades (interesses) coletivas(os) de relevância pública”<sup>16</sup>

Nas palavras de Mario Engler Pinto Jr.:

“No fundo, o estadista [Getúlio Vargas] vislumbrou na companhia mista o instrumento ideal para compor aspirações aparentemente antagônicas e, ao mesmo tempo, mobilizar o sentimento nacionalista do povo brasileiro, induzindo-o a participar diretamente do empreendimento de interesse público. A sociedade de economia mista passou, então, a ser enaltecida pela doutrina como solução mágica para viabilizar grandes projetos em países onde o mercado de capitais era insuficiente, mostrando-se capaz de atrair investimentos acionários privados em razão da credibilidade do empreendimento público”.<sup>17</sup>

Ou seja, de acordo com o autor, o governo e a doutrina da época, marcados pelo nacionalismo e desenvolvimentismo, concederam papel central à sociedade de economia mista para o desenvolvimento econômico do país, vez que tal instrumento

---

<sup>14</sup> MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 11.

<sup>15</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Sociedade de Economia Mista. Sócio Estratégico – Acordo de Acionistas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 221, p.383, julho/setembro. 2000, apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017, p. 12.

<sup>16</sup> PONTES, Evandro Fernandes Pontes. **Os Interesse Jurídicos nas Sociedades de Economia Mista**. 2016 apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017, p. 12.

<sup>17</sup> PINTO JR., Mario Engler. **Empresa Estatal – Função Econômica e Dilemas Societários**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2013, p. 206.

possibilitava a captação de recursos privados para que, junto com o aporte público, se concretizassem os grandes investimentos que se reputavam necessários.

Tal processo de ampliação da criação de empresas estatais permaneceu intenso desde a década de 1930 até a década de 1970, momento em que a intervenção direta estatal na economia nacional atingiu seu ápice. Este movimento não se restringiu ao âmbito da União Federal, uma vez que também foram criadas diversas empresas estatais por parte dos estados e municípios, com campos de atuação predominantemente situados na prestação de serviços públicos, explorando apenas secundariamente certas atividades econômicas, em especial por meio de instituições financeiras locais.<sup>18</sup>

Por fim, destacamos que, conforme observa Edmir Netto de Araújo, “a criação de empresas estatais no Brasil, não obedeceu (como, p. ex., na França) a uma política global de estatização (ou nacionalização, como lá se diz), mas à conjunção de fatores variados”.<sup>19</sup> Para este autor, esses fatores consistiram em:

“(i) os de natureza econômica, que almejam o desenvolvimento regional igualitário e a criação de infraestrutura desenvolvimentista; (ii) os de natureza política, que previam a incorporação pelo Estado, em regime de monopólio, de setores estratégicos da economia, tais como o setor petrolífero e as atividades da indústria nuclear; (iii) os de natureza administrativa, que contemplavam a descentralização de serviços públicos (tema que será desenvolvido adiante); e (iv) os de natureza social, que incluíam a criação de empresas estatais para o atendimento de necessidades da população mais carente.”<sup>20</sup>

## 2.2. As sociedades de economia mista: conceituação e status constitucional

Passamos, então, a abordar aspectos técnicos relativos ao conceito de sociedade de economia mista. Inicialmente, há de mencionar-se que este mecanismo através do qual se cria uma nova pessoa jurídica integrante da administração pública indireta com fins a realizar determinada atividade específica é

<sup>18</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 23.

<sup>19</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. **Administração indireta brasileira**, p. 69 apud SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 23.

<sup>20</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. **Administração indireta brasileira**, p. 69-70 apud SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 24.

um clássico exemplo do exercício da descentralização administrativa (por serviços, funcional ou técnica), de modo que tais entidades passam a caracterizar-se como um centro autônomo, possuidor de competência para encampar específica função administrativa.<sup>21</sup>

Quanto à previsão constitucional, conforme anteriormente já mencionado, a multiplicação das sociedades de economia mista demonstra a influência do constitucionalismo social que marcou o século XX, no qual predominava a compreensão de que a ordem constitucional possuía entre suas finalidades a de alterar a ordem econômica então vigente. Nesta toada, observa-se que a Constituição Federal de 1988 veio a aprofundar a atuação estatal no âmbito da ordem econômica, sendo considerada uma Constituição Econômica de caráter dirigente.<sup>22</sup>

A aclamada “constituição cidadã” dispõe sobre uma ordem econômica baseada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, visando, desse modo, a existência de um sistema econômico descentralizado, norteado pelos princípios da propriedade privada, ainda que compreendida em sua função social, e da livre concorrência, conforme se verifica em seu art. 170.

Percebe-se que, mesmo colocando-se em oposição ao modelo político anterior, aquele do regime militar, a nossa Carta Magna não confrontou o modelo de atuação direta do Estado na economia, em verdade o aprofundando, por meio do controle de diversas empresas e da manutenção de barreiras protecionistas face à participação de empresas e capitais estrangeiros no Brasil.<sup>23</sup>

Compreende a doutrina que a Constituição Federal de 1988 assevera uma relativamente clara divisão entre as esferas pública e privada na economia, sendo as atividades econômicas livres para a iniciativa privada e vedadas à iniciativa pública, de modo que o Estado, via de regra, é impedido de imiscuir-se em atividades econômicas. No entanto, tal regra é excetuada em dois casos: O primeiro é o das atividades que o constituinte identifica como de titularidade exclusiva do Estado,

---

<sup>21</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 44.

<sup>22</sup> MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 11.

<sup>23</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Estado e livre iniciativa na experiência**. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, v. 45, p. 9-19, 2014, p. 12.

entre as quais estão os serviços e monopólios públicos. Já o segundo caso diz respeito às atividades chamadas de concomitantes, que incluem os serviços públicos sociais e as atividades econômicas (aquelas descritas no art. 173 da Constituição), uma vez que estas podem ser perseguidas tanto pelo Estado quanto pelos particulares.<sup>24</sup>

Diferentemente das demais atividades econômicas que o Estado pode exercer diretamente (serviços públicos, monopólios públicos e serviços públicos sociais), as atividades econômicas previstas no art. 173 da Constituição Federal são as únicas que enfrentam a exigência de prévia justificativa de interesse público para poderem ser encampadas pelo poder público.<sup>25</sup>

Maria Sylvia Di Pietro, ao buscar definir conceitualmente as empresas estatais ou governamentais, assevera que se tratam daquelas entidades, civis ou comerciais, que o Estado tenha o controle acionário, diretamente ou por meio de outra entidade da administração indireta, de modo a abranger a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias, além de outras empresas que não tenham essa natureza, mas às quais a Constituição faz referência como categoria à parte.<sup>26</sup>

Já Modesto Carvalhosa define as sociedades de economia mista nos seguintes termos:

“Criada por lei, formada por capital votante majoritário subscrito pelo Estado, e minoritário, pelo capital privado, tendo como objeto social atividades econômicas, as quais realizam estritamente através de negócios jurídicos privados (contratos privados) e de relações extracontratuais também de natureza privada, tendo como finalidade precípua o interesse público, primário ou coletivo em conformidade com a lei societária que a disciplina.”<sup>27</sup>

Quanto a estas espécies de entidades, a empresa pública e a sociedade de economia mista, apesar de a doutrina avançar em distinções em abstrato entre os campos de atuação “típicos” de cada uma, não existe no direito positivo brasileiro qualquer dispositivo que permita uma clara distinção.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 23.

<sup>25</sup> Idem, *ibidem*, p. 27.

<sup>26</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 603.

<sup>27</sup> CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**. 4. Ed, v. 4, t. 1. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 358.

<sup>28</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 27.

Também não há, na doutrina ou no ordenamento jurídico pátrio, a preocupação em fazer uma precisa distinção entre as empresas que executam atividade econômica de natureza privada e aquelas que prestam serviço público. No entanto, há previsão constitucional de uma distinção quanto ao regime jurídico entre esses dois tipos de empresas.<sup>29</sup>

Nesta toada, observa-se que as sociedades de economia mista baseiam-se na estrutura da sociedade anônima, mas a forte presença do ente estatal em sua constituição faz com que elas aproximem-se de um ente autárquico, vez que apesar de se constituírem sob a forma de sociedade anônima, elas muitas vezes atuam como órgãos descentralizados da administração pública.<sup>30</sup>

De fato, há de existir uma razão de ser para tais pessoas jurídicas. Existe uma sensível lentidão nas atividades desempenhadas pelos órgãos da administração direta do Estado, uma vez que eles são regulados por uma infinita quantidade de controles. Desse modo, certas atividades, embora baseadas em um interesse da coletividade, funcionam melhor quando se apresentam com personalidade de direito privado, uma vez que isto possibilita maior versatilidade em sua atuação, já que precisam realizar atividades econômicas.<sup>31</sup>

Após esta breve exposição do conceito, história e contexto político de surgimento das sociedades de economia mistas no Brasil, partiremos agora para uma segunda parte de nosso estudo, onde trataremos do regime jurídico das Sociedades de Economia Mista e suas peculiaridades, nos aprofundando nos aspectos constitucionais, legais e doutrinários relevantes à problemática que posteriormente exploraremos quando nos aproximarmos do nosso objeto específico.

---

<sup>29</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 603.

<sup>30</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 29.

<sup>31</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 329.

### 3. O regime jurídico das Sociedades de Economia Mista e o hibridismo normativo

Conforme anteriormente mencionado, as sociedades de economia mista surgem diante da necessidade estatal de articular maneiras mais eficientes de cumprir os diversos papéis por ele assumidos. É em razão disto que elas se organizam de maneira tão peculiar, possuindo personalidade de direito privado, mas sob influência de normas típicas do direito administrativo.

São tais particularidades que agora passamos a abordar, por meio de uma análise pormenorizada dos aspectos técnicos e jurídicos atinentes às sociedades de economia mista em nosso país.

Segundo Lucrécia Maish Von Humboldt, entende-se a co-participação estatal no capital social ao lado de particulares como um dos aspectos centrais do conceito da sociedade de economia mista, uma vez que caso os recursos fossem unicamente públicos, tratar-se-ia de uma empresa pública. Por outro lado, sendo o capital exclusivamente privado, está-se diante de uma empresa privada.<sup>32</sup> No entanto, tal fato, sozinho, não encerra o conceito daquela figura societária, haja vista que o aspecto que de fato lhe dá forma é a ocorrência de gestão conjunta da sociedade por meio de representação no conselho de administração da companhia.<sup>33</sup>

Há de ressaltar-se que de tal associação de capitais, dois tipos de sociedade de economia podem existir. A chamada sociedade de economia mista majoritária, na qual o Estado possui a maior parte do capital social e impõe-se com preponderância, tanto financeira quanto administrativamente. Por outro lado, existe a hipótese da sociedade de economia mista minoritária, onde os recursos públicos envolvidos não conferem ao Estado efetiva participação na vida administrativa da empresa, vez que

---

<sup>32</sup> VON HUMBOLDT, Lucrecia Maish. *Sociedades de economía mixta*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Dirección Universitaria de Biblioteca y Publicaciones, 1973, p. 30 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 37.

<sup>33</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 37.

a iniciativa privada detém maior fatia do capital social. Esta segunda espécie de sociedade, no entanto, não ocorre em nosso ordenamento jurídico.<sup>34</sup>

Aderimos aqui à corrente que entende que tal participação majoritária do capital público nas sociedades de economia mista é fundamental, uma vez que sendo tais entidades instrumentos da atuação estatal na encampação de específicas finalidades de interesse público, não se pode abrir a possibilidade de que sua estrutura se dirija a outros rumos que não àqueles para cuja finalidade ela fora criada, caso se afaste o efetivo controle estatal.<sup>35</sup>

Tem-se, então, que é dada ao Estado a criação de empresas estatais tanto na prestação de serviço público quanto na exploração de atividade econômica em regime de competição com o setor privado. Observa-se dos comandos constitucionais que no primeiro caso há a liberdade de escolha do modelo organizacional, enquanto que no segundo esta atuação estatal somente se dará por meio de empresa pública ou sociedade de economia mista.<sup>36</sup>

Para isto, haverão de serem observados regimes jurídicos distintos para cada espécie de atividade, sendo os serviços públicos regidos pelo regime jurídico de direito público, e as atividades econômicas sob o manto jurídico do direito privado. Entretanto, tal distinção não se verifica com esta aparente facilidade nos casos concretos, haja vista que por muitas vezes se observa a acumulação de diferentes atividades em uma única entidade, dificultando caracterizar se a estatal em comento desempenha apenas serviço público ou exclusivamente atividade econômica em sentido estrito.<sup>37</sup>

O art. 173 da Constituição Federal determina que, ressalvados os casos previstos naquela mesma Carta, a exploração direta de atividade econômica pelo

---

<sup>34</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 38.

<sup>35</sup> Idem, ibidem, p. 39.

<sup>36</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 227.

<sup>37</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, O regime jurídico das empresas estatais e a distinção entre “serviço público” e “atividade econômica”. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, a. 1, n. 1, PP. 119-135, jan./mar. 2006, p. 127 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 48.

Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Em termos:

“**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.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.”

Destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro que o constituinte de 1988 ampliou a possibilidade de atuação direta no domínio econômico, uma vez que a Carta anterior, em seu art. 170, §1º, somente a permitia para subsidiar a iniciativa privada, enquanto a atual permite, genericamente, para fins de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, deixando à legislação ordinária a tarefa de definir o alcance dessas expressões.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 603.

Tais limites contidos no caput do dispositivo acima transcrito embasam o chamado princípio da subsidiariedade, e são impostos pelo constituinte uma vez que a atuação, direta ou indireta, do Estado no âmbito econômico invariavelmente gerará algum nível de limitação da liberdade de iniciativa privada. Diante disso, somente se reputa legítima a atuação estatal na economia quando esta for, dentre os meios cogitáveis, o menos restritivo para a liberdade dos particulares interessados naquele mercado.<sup>39</sup>

Portanto, a previsão constitucional sedimenta a vedação da concorrência do Estado com as empresas privadas nas atividades econômicas a estas reservadas. E quando, excepcionalmente, for permitida a atuação direta do poder público na economia, esta haverá de ocorrer em igualdade de condições com os particulares atuantes naquela mesma atividade.<sup>40</sup>

Sobre as situações nas quais o interesse público pode levar o Estado a utilizar-se de pessoas jurídicas de direito privado, Mario Engler Pinto Júnior, em sua valiosa tese de doutorado, lista as seguintes hipóteses:

“A função empresarial pública abrange um gradiente de situações, toas elas com algum componente de interesse público, que podem ser assim classificadas: (i) serviço público de titularidade exclusiva do Estado; (ii) serviço público compartilhado, em que não existe exclusividade estatal e a iniciativa pode ser tanto pública quanto privada, porém, sem garantia de isonomia concorrencial (v.g. saúde e educação); (iii) atividades econômicas objeto de monopólio estatal, algumas delas podendo ser objeto de delegação; e (iv) atividades econômicas sujeitas à livre iniciativa, em que o Estado pode atuar apenas nas hipóteses específicas de relevante interesse coletivo ou por motivo de segurança nacional; e (v) atividades privadas regulamentadas, que não são titularizadas pelo Estado e os particulares podem atuar por direito próprio.”<sup>41</sup>

Daquele mesmo dispositivo constitucional deriva um questionamento importante: pode o Estado alegar “relevante interesse coletivo”, nos termos do caput

---

<sup>39</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 64.

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, O Estado e suas empresas. **Revista de Informação Legislativa**. V. 19, n. 76, 1982, p. 168 apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. São Paulo: Monografia apresentada ao programa de LL.M. – Insper, 2017, p. 15.

<sup>41</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 224.

do art. 173 da Constituição Federal, para exercer uma atividade econômica simplesmente com o objetivo de auferir lucro para os cofres públicos?

Quanto a isto, subscrevemos ao posicionamento de Alexandre Santos de Aragão, no sentido de que tal hipótese acarretaria uma inversão lógica do dispositivo, uma vez que deixaria de conceder ao Estado uma faculdade contida para, na verdade, garantir-lhe o exercício de qualquer atividade econômica, desde que baseada em lei.<sup>42</sup> Sobre este assunto, arremata o referido autor o seguinte:

“O art. 173 estabelece a possibilidade de uma exceção: salvo autorização legal por relevante interesse coletivo, o Estado não pode exercer atividades econômicas além dos serviços e monopólios públicos. Como toda atividade econômica traz ínsita a probabilidade de lucro, se admitíssemos que o mero interesse pelo lucro pudesse representar o “relevante interesse coletivo” exigido pelo art. 173, toda atividade econômica poderia ser exercida pelo Estado desde que autorizada pelo Legislador. Todas elas poderiam ser consideradas de “relevante interesse coletivo”, pois todas podem gerar lucro para o Estado financiar as suas outras atividades.”<sup>43</sup>

Do já mencionado art. 173 da Constituição Federal, compreende-se que a criação, bem como a extinção, da sociedade de economia mista depende de lei autorizativa. Disposição esta ratificada pela Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas) em seu art. 236. Tal exigência se verifica uma vez que estas sociedades não nascem simplesmente do acordo de vontade entre o Estado e os particulares, sendo constituída, na verdade, visando à consecução de uma determinada finalidade de interesse público. Além disto, por acarretar a destinação de verbas ou bens públicos, sua criação há de respeitar o princípio da legalidade.<sup>44</sup>

Ademais, da leitura dos incisos XIX e XX do art. 37 da Constituição Federal se infere o seguinte:

“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

---

<sup>42</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 74.

<sup>43</sup> Idem, ibidem.

<sup>44</sup> PAIVA, Alfredo de Almeida. As sociedades de economia mista e as empresas públicas como instrumentos jurídicos a serviço do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, seleção histórica, PP. 29-38, 1945-1995, p. 313 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 40.

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.”

Conforme se depreende de tais dispositivos, para a criação das subsidiárias de sociedades de economia mista também se aplica o requisito de prévia autorização legislativa. No entanto, não há necessidade de lei específica para este fim, podendo a lei instituidora da sociedade original conceder autorização geral para isto.<sup>45</sup>

Apesar da influência do princípio da subsidiariedade, observa-se que ainda hoje não são poucas as sociedades criadas pelo Estado para exercer alguma função de interesse público. Levantamento do Observatório das Estatais da Fundação Getúlio Vargas, apresentado em seminário de maio de 2017, apontou a existência em nosso país de um total de 446 empresas estatais, sendo 154 pertencentes à União (34,53%), 232 nos Estados (52,02%) e 60 nos municípios (13,45%). Tais números podem ser maiores, entretanto, conforme o critério de classificação utilizado, uma vez que aqui não foram incluídas empresas subsidiárias, controladas ou Sociedades de Propósito Específico.<sup>46</sup>

Destarte serem criadas com personalidade jurídica de direito privado, há de observar-se que o regime jurídico das sociedades de economia mista não segue aquela do direito privado da mesma maneira que as demais sociedades anônimas,

---

<sup>45</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 43.

<sup>46</sup> FONTES FILHO, J. R. Gobernabilidad Corporativa en Empresas Estatales y el Papel del Consejo de Administración. Estado, Gobierno, Gestión Pública. **Revista Chilena de Administración Pública**, n. 11, p. 59-87, junho, 2008 apud ALMEIDA, Marcia Cristina, **O efeito da natureza estatal para a integridade das sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018, p. 17.

vez que sofre influência em diversos aspectos pelo regime de direito público.<sup>47</sup> Assim, o seu regime não é propriamente nem de direito privado, nem de direito público. Trata-se, na verdade, de um regime jurídico híbrido e atípico, decorrente da junção de elementos de ambos.<sup>48</sup>

Isto ocorre uma vez que o já transcrito art. 37, XIX, da Constituição Federal inclui as sociedades de economia mista na administração indireta, de modo a submeterem-se aos princípios e normas de direito público previstas no caput daquele artigo.<sup>49</sup>

Ressaltamos, ainda, que na esfera federal, a derrogação legislativa de normas de direito privado face à influência do direito público pode se operar, desde que observadas as limitações constitucionais. Já nas esferas estadual e municipal, elas têm que se limitar àquelas que tenham fundamento na própria Constituição ou em lei federal de âmbito nacional, uma vez que estes entes da federação não têm competência para legislar sobre direito civil e comercial, eles não podem proceder outras derrogações.<sup>50</sup>

As características deste regime híbrido atualmente têm seu regramento normativo nas previsões do art. 173 da Constituição Federal; do Decreto-Lei 200 de 1967, notadamente seu art. 4º, arts. 235 a 253 da Lei n. 6.404/76 (Lei das S.A.) e da Lei nº 13.303 de 2016.

No entanto, tal regime atípico tampouco é uniforme para todas as sociedades de economia mista, compreendendo variações relevantes em cada caso, vez que cada tipo de atividade econômica exercida, bem como a maior ou menor dependência de verbas do orçamento público, impactam na extensão da influência daquelas normas de direito público em suas atuações. Por conta disso é que compreende a doutrina que mesmo face ao esforço do legislador no sentido de organizar um regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia

---

<sup>47</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 612.

<sup>48</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 139.

<sup>49</sup> MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 14.

<sup>50</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 612.

mista, na prática existem quase tantos regimes jurídicos especiais quanto empresas estatais<sup>51</sup>.

Ainda assim, foi de fundamental importância a edição da Lei 13.303/2016, uma vez que ela veio dar cumprimento, com quase vinte anos de atraso, ao art. 173, §1º, da Constituição Federal, que com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, determina:

“§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços(...).”

Exatamente por dar cumprimento à norma constante da Constituição Federal, aplicável a todas as esferas de governo, bem como por tratar de matérias cuja competência legislativa é privativa da União, conforme art. 22, da Constituição Federal, tais como direito privado e matérias de licitação e contratos, esta lei é de âmbito nacional.<sup>52</sup>

A lei contém três Títulos: o Título I tem um Capítulo I, com disposições preliminares pertinentes ao alcance da lei e ao conceito das empresas destinatárias das suas normas; um Capítulo II, sobre o regime societário da empresa pública e da sociedade de economia mista, com normas sobre o acionista controlador, o administrador, o Conselho de Administração, o membro independente do Conselho de Administração, a Diretoria, o Comitê de Auditoria Estatutário, o Conselho Fiscal e a função social da empresa. O Título II trata das licitações e contratos, bem como da fiscalização das empresas pelo Estado e pela sociedade. E o Título III contém disposições finais e transitórias.

Assim, o estatuto das estatais, como ficou comumente conhecido tal diploma legal, passou pelo Congresso Nacional marcado pela intenção de homogeneizar o regime jurídico das estatais exploradoras de atividades econômicas, trazendo-o mais para perto do regime aplicado às empresas privadas em geral, vindo a estabelecer mecanismos de governança corporativa, disciplinar a ingerência de políticas públicas na gestão empresarial das estatais e modernizar os regimes jurídico, licitatório e de modelos contratuais. Falhou, no entanto, em tratar de aspectos trabalhistas e

---

<sup>51</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 139.

<sup>52</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 604.

tributários, que permanecem mais assemelhados ao regramento típico de direito administrativo que àquele do direito privado.<sup>53</sup>

Também influenciou fortemente na edição de tal texto a hodierna crise das estatais, ocasionada pelo contexto de déficit público e excesso de interferências governamentais em seus preços, assim como pelos notórios escândalos de corrupção envolvendo vultosos contratos no âmbito de sociedades de economia mista como a Petrobras.<sup>54</sup>

Feito este panorama geral acerca do regime jurídico das sociedades de economia mista, trataremos a seguir sobre a razão de ser e a força do controle e da fiscalização estatal naquelas sociedades, bem como as soluções trazidas pela nova legislação para a proteção dos acionistas minoritários por meio da mitigação da ingerência governamental. Temas estes que são tão conturbados quanto relevantes para a atuação e governança das sociedades de economia mista no mercado e sua utilização para a concretização de políticas públicas.

---

<sup>53</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 147.

<sup>54</sup> Idem, *ibidem*.

#### 4. A ingerência estatal baseada no interesse público e a proteção dos interesses privados dos acionistas minoritários

Conforme bem acentua Mário Engler Pinto Júnior em sua aclamada tese de doutorado, qualquer empreendimento econômico estatal dirige-se de maneira a atender algum objetivo estratégico, o qual há de transcender a mera obtenção de recursos para o erário.<sup>55</sup> Ou seja, impende perceber que a sociedade de economia mista funda a sua própria existência na persecução de um interesse público.

Baseadas em tal finalidade é que as empresas estatais surgem dentro da administração pública indireta, organizando-se, ao menos em parte, com verbas e patrimônio públicos. Diante disso, elas sujeitam-se de maneira inevitável a controles e normas muito diferentes daqueles aos quais se sujeitam as empresas privadas. Existe, desse modo, a necessidade de sistematização de um mecanismo de controle de gestão notavelmente mais lento e custoso, mas, ainda assim, indispensável.<sup>56</sup>

No entanto, enfrentam atualmente as sociedades de economia mista um sério problema de crise de identidade, nos termos do autor acima mencionado, devido ao fato de inexistir um consagrado referencial teórico para o seu verdadeiro papel no contexto socioeconômico nacional.<sup>57</sup>

Além disso, tem-se que a finalidade pública à qual a empresa estatal se dirige apresenta nuances diversas, tendo em conta tratar-se de prestação de serviço público ou de exploração de atividade econômica em concorrência com a iniciativa privada. De qualquer maneira, fato é que a qualquer companhia controlada pelo ente estatal jamais será dado dirigir-se conforme os ditames do mercado, de maneira totalmente desvinculada do interesse público que lhe dá a razão de existência.<sup>58</sup>

Em razão disto, faremos a abordagem do cerne de nosso trabalho em três partes. De início, nos aprofundaremos no tema do interesse público a ser perseguido

---

<sup>55</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 244.

<sup>56</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 295.

<sup>57</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 246.

<sup>58</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 246.

pelas sociedades de economia mista. Em seguida passaremos a tratar da força e dos mecanismos do controle estatal em tais empresas. E então, nos aprofundaremos nos novos mecanismos de proteção dos interesses dos acionistas minoritários, buscando avaliar a efetividade de tais instrumentos.

#### 4.1. O interesse público a ser perseguido

Compulsando-se a doutrina pátria, observamos que poucos autores se aventuraram a tentar traçar uma conceituação acerca do interesse público. Além disto, tampouco existe consenso em tal discussão. Não obstante, optamos por trazer neste trabalho uma visão detalhada sobre este interesse público, uma vez que ele dá razão de existência para as sociedades de economia mista, influenciando fortemente na problemática da ingerência estatal em suas atuações.

Afirma Natália Bertolo Bonfim que o interesse público encontra-se entre aqueles conceitos genéricos e abertos de ampla utilização no direito. É, portanto, um conceito jurídico indeterminado, cujo conteúdo é impreciso e demanda a interpretação da lei que o criou por quem quer que deva aplicá-lo, a fim de chegar à solução ideal que a norma aparentemente pretendeu alcançar.<sup>59</sup>

Devido à sua indeterminação, a aplicação do conceito de interesse público abre brecha para a utilização equivocada do chamado princípio da supremacia do interesse público. Por conta disto, constata-se que este conceito possui papel fundamental no direito administrativo, uma vez que o exercício das competências públicas busca a realização do interesse público, e afirmar a sua supremacia importa no reconhecimento da instrumentalidade dos poderes exercidos pelos agentes estatais.<sup>60</sup>

No entanto, tal caráter indeterminado de seu conceito não é um defeito, já que, na verdade, possibilita a sua correta aplicação casuística, de modo a aproximar o sistema normativo às nuances do mundo real.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 60.

<sup>60</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 65.

<sup>61</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. Revista Trimestral de Direito Público,

A mais superficial das análises apontaria que o interesse público é aquele que se contrapõe ao interesse individual, sendo-lhe atribuído o sentido de uma perspectiva geral e harmônica dos interesses sociais, nos quais afloram objetivos e necessidades comuns à coletividade dos indivíduos.<sup>62</sup> Tal visão não é essencialmente equivocada, mas é largamente insuficiente.

De fato, parte da doutrina entende o interesse público como o somatório dos interesses individuais homogêneos, ignorando, entretanto, que ele pode ter autonomia própria. Há de se focar esforços, no entanto, na distinção entre este interesse da coletividade e o interesse estatal, uma vez que os dois são compreendidos na mais abrangente definição de interesse público. Devemos, desse modo, dissociar o interesse público perseguido pela empresa estatal com o interesse meramente patrimonial do Estado, em que pese este último também merecer especial proteção jurídica.<sup>63</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello importou para o nosso país a perspectiva da doutrina italiana, a qual faz uma distinção entre “interesse público primário” e “interesse público secundário”. Nesta lógica, já amplamente aceita em nosso país, o Estado possui, enquanto pessoa jurídica titular de direitos e obrigações individuais, certos interesses particulares, assim como qualquer outro sujeito de direito. No entanto, apenas lhe é dado persegui-los quando não se chocarem com o interesse público propriamente dito. É este interesse estatal que se designa “interesse público secundário”.<sup>64</sup> Ademais, este interesse possui natureza instrumental, e em diversas

---

São Paulo, n. 26, PP. 115-136, 1999, p. 116 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 60.

<sup>62</sup> PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Interesse público: crítica de sua legitimidade. 2006. 163 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito). Faculdade de direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 16 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 61.

<sup>63</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 249.

<sup>64</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 66 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 66.

situações a sua preservação é tida como requisito para o bom atendimento do interesse primário.<sup>65</sup>

Por outro lado, o interesse público propriamente dito é que identifica-se como “interesse público primário”. Desse modo, compreende-se que é este o interesse coletivo a que se refere o art. 170 da Constituição Federal, encampado como missão da empresa estatal.<sup>66</sup>

Extremamente importante para a nossa análise é o que destaca Mário Engler Pinto Júnior acerca deste assunto:

“O conceito de interesse público aplicado às empresas estatais pode ter uma dimensão mais institucional, não se confundindo com o interesse do Estado definido em função de linha política adotada por determinado governo, ainda que eleito de forma democrática. O interesse público empresarial exige maior estabilidade, não podendo ficar ao sabor das conveniências político-partidárias de caráter sectário e transitório. Em princípio, cabe ao Estado, por intermédio de seus representantes, zelar pela preservação do interesse público primário.”<sup>67</sup>

Feita tal ponderação, avançamos agora em identificar os limites e as razões de existência do chamado “princípio da supremacia do interesse público”. A partir da Constituição Federal de 1988, o princípio da dignidade da pessoa humana foi posto entre os fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito, passando a vincular não apenas a ordem constitucional, mas também todas as esferas da vida em sociedade, por meio da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

Na seara do direito público, a função estatal passou a compreender a garantia da eficácia da dignidade da pessoa humana, bem como dos demais direitos fundamentais. Desse modo, compreende de maneira ampla a doutrina pátria que este princípio possui em nosso sistema um duplo caráter, o de limitador da atuação estatal e o de tarefa a ser positivamente prestada. Isto posto, resta evidente que tratar a supremacia do interesse público como única base legitimadora da atuação do Estado põe em risco a concretização dos direitos fundamentais, vez que a

---

<sup>65</sup> YAZBEK, Otavio. Privatizações e relação entre interesses públicos primários e secundários – As alterações na legislação societária brasileira. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 120, out./dez. 2000, p 108 apud PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. 2009. 517 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 250.

<sup>66</sup> PINTO JR., Mario Engler. **Empresa Estatal: função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 229.

<sup>67</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 250.

supremacia da dignidade humana importa na igualdade entre todos os indivíduos, de maneira que ninguém pode ter sua dignidade mitigada em benefício de direito alheio.<sup>68</sup>

Por conta disso, impõe-se que a prevalência de um interesse público sobre o privado somente pode se operar mediante ponderação casuística, jamais de forma abstrata, absoluta, radical e inafastável.<sup>69</sup> Logo, não é dado ao agente estatal impor o princípio da supremacia do interesse público como justificativa absoluta, vindo a mitigar os interesses individuais com ele conflitantes. Na verdade, o interesse público é uma ferramenta para a concretização de direitos fundamentais.<sup>70</sup>

Por outro lado, também não faz sentido defender a inexistência ou ineficácia do princípio da supremacia do interesse público, tendo em conta que a Constituição Federal, por meio de diversos dispositivos, atribui ao Estado a possibilidade de fazer o interesse público preponderar sobre direitos individuais, com a finalidade de tutelar os interesses da coletividade, propiciando o bem-estar social.<sup>71</sup>

Nesta toada, há de se compreender que ao tratar do interesse público que baseia uma sociedade de economia mista, não está se falando de um interesse comum genérico, mas sim do interesse específico que motivou a sua criação.<sup>72</sup> Desse modo, impõe-se destacar que outros interesses públicos tutelados pelo Estado, ainda que extremamente relevantes, não possuem o condão de influir na atuação da sociedade de economia mista, a qual há de ser pautada por aquele interesse público em sentido estrito no qual sua criação se baseou.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 69.

<sup>69</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 220, pp. 69-107, abr./jun. 2000, p. 103 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 69.

<sup>70</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 70.

<sup>71</sup> BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 70.

<sup>72</sup> FRAZÃO, Ana. **O abuso de poder de controle na Lei das Estatais** in NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (coord.). **Estatuto Jurídico das Estatais – Análise da Lei n. 13.303/16**. Ed. Fórum. Trabalho inédito. Belo Horizonte, 2017, p. 5.

<sup>73</sup> MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n.**

Sobre este assunto, são precisas as palavras de Vera Helena de Mello Franco:

“Em primeiro lugar, o interesse público do Estado, enquanto Estado, definido em termos amplos, não se identifica com aquele particularizado mediante a lei autorizadora, como finalidade a ser atingida por meio da empresa pública ou sociedade de economia mista. Em segundo lugar, o interesse público não se confunde com aquele do Estado, embora seja o único que lhe é dado perseguir por meio do exercício da atividade econômica, já que fundamento da intervenção no domínio econômico constitucionalmente reservado aos particulares. O estado, aqui, não pode invocar nenhum outro interesse, que não aquele legitimador da intervenção, o que, contudo, não implica que o interesse público se transmude em interesse do Estado. Na qualidade de acionista, o seu interesse, enquanto sócio, somente pode ser aquele público, específico, que levou o Estado a se imiscuir no domínio econômico.”<sup>74</sup>

É neste sentido que se dirige a legislação, uma vez que o art. 237 da Lei das Sociedades Anônimas prevê a atuação estrita da companhia de economia mista, sendo tal comando reiterado pela Lei 13.303/2016, a qual assim prevê:

“Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional *expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação*.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.”

Assim, entende-se que a presença de acionistas privados no capital da sociedade de economia mista não impede a consecução do interesse público que lhe dá razão de existência. A questão que envolve estes dois interesses diz respeito,

---

**13.303/16.** Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 17.

<sup>74</sup> FRANCO, Vera Helena de Mello. Grupos Econômicos sob o controle estatal: conflito de interesse (a norma do artigo 238 da lei das S.A. Aplicação. Limites), 1982. 281 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982, p. 105 apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16.** Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 17.

na verdade, na forma de conciliá-los, fixando um limite ao sacrifício da lucratividade que pode ser realizado pela companhia visando o cumprimento de sua missão pública.<sup>75</sup>

É evidente que não se trata aqui de uma faculdade absoluta concedida ao Estado, enquanto controlador da companhia, de abdicar da lucratividade em prol de algum interesse coletivo, uma vez que isto caracterizaria uma arbitrariedade do poder público contra o interesse dos minoritários investidores daquela sociedade, que foram atraídos pelo próprio ente estatal a participarem daquela atividade econômica. Desse modo, o Estado também deve preocupar-se com a proteção destes interesses, pois ainda que não se possa falar em lucratividade maximizada, o poder público deve assegurar garantias e vantagens para aqueles investidores que efetivamente lhe são instrumentais.<sup>76</sup> É tendo em conta estes variados interesses que a boa governança infere o interesse social da companhia.

Nesta toada, do acima transcrito art. 27 da Lei 13.303/2016 extrai-se que a atuação em prol da função social fica limitada ao objetivo social da sociedade de economia mista, devendo ser perseguido de maneira economicamente sustentada e justificada, não podendo utilizar-se de meras liberalidades ou subsídios.<sup>77</sup> A respeito dessa limitação, arrematam Frazão e Vivianni:

“Por mais irônico que seja, a nova Lei das Estatais torna a persecução do interesse coletivo ou do interesse público geral – aqui não incluído obviamente o interesse público específico constante da lei autorizadora – mais difícil para as estatais do que para as companhias privadas em geral, pois enquanto estas possuem considerável autonomia para fazê-lo, desde que atendido o requisito da razoabilidade (art. 154, §4º, da Lei das S/A), as estatais passam a estar submetidas às regras específicas do artigo 27 da Lei nº 13.303/2016.”<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 252.

<sup>76</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Sociedade de Economia Mista. Sócio Estratégico – Acordo de Acionistas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 221, p. 383, jul./set. 2000 apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 19.

<sup>77</sup> FRAZÃO, A.; VIVIANNI, L. A Função Social das Empresas Estatais. **Jota Info**, 2017, atualizado em 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/a-funcao-social-das-empresas-estatais-19042017>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>78</sup> Idem, ibidem.

Ante estes esclarecimentos acerca do interesse público influente na atuação das sociedades de economia mista, passaremos a seguir a tratar de maneira concreta sobre a envergadura do controle estatal nestas empresas, para, posteriormente, abordar as soluções hoje disponíveis para a proteção dos interesses privados dos acionistas minoritários.

#### **4.2. A força do controle estatal nas sociedades de economia mista**

O art. 116 da Lei das Sociedades anônimas caracteriza como “controlador” a pessoa natural ou jurídica que seja, simultaneamente, titular de prerrogativas societárias as quais lhe assegure permanentemente a maioria dos votos nas deliberações da assembléia geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia, bem como que utilize de maneira efetiva o seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.<sup>79</sup>

Observa-se, ainda, que no mesmo sentido dispôs o art. 15 da Lei 13.303/2016. Já o art. 3º deste diploma legal determina que no caso da empresa pública, somente podem exercer este controle a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, enquanto que as sociedades de economia mista podem ser controladas, além dos entes já citados, por entidades da administração indireta, as quais detenham mais de 50% das ações com direito a voto, no caso das subsidiárias, vide o art. 4º da Lei.

E ainda, o novo estatuto das estatais quando trata dos deveres e responsabilidades do acionista controlador repete o comando da Lei das Sociedades Anônimas, uma vez que o §1º do seu art. 4º assenta que “A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 [...]”.

Assim, identificado o papel do Estado enquanto controlador destas companhias, não podemos deixar de mencionar em que consiste, de maneira prática, este controle por ele exercido. Nas palavras de Alexandre Santos de Aragão:

---

<sup>79</sup> PEREIRA, Gabriel Senra da Cunha, FARIA, Edimur Ferreira. O regime jurídico das empresas estatais sob a ótica da Lei n. 13.303/2016: aspectos gerais, específicos e polêmicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, pp. 17-37. P. 23.

“O poder de supervisão, via de regra, envolve as seguintes principais espécies de controle: (i) **Controle Político**, que trata da intromissão direta do ente político central na entidade integrante da Administração Indireta por meio da nomeação e exoneração dos seus dirigentes; (ii) **Controle Administrativo**, exercido, principalmente, pelo Ministério (ou Secretaria estadual/municipal) ao qual a entidade está vinculada, podendo se dar por meios pouco incisivos, como a obrigação de seguir as diretrizes gerais por ele traçadas para a ação da entidade, ou, até mesmo, de maneira bem intensa, pelos chamados recursos hierárquicos impróprios, isto é, por recursos administrativos, contra atos e decisões da entidade da Administração Indireta, dirigidos ao Secretário ou ao Ministro de vinculação, que poderá rever o ato da entidade da Administração Indireta impugnado; (iii) **Controle Financeiro-Orçamentário**, já que, além dos controles externos a que toda a Administração Pública está sujeita – por exemplo, por meio do Tribunal de Contas –, suas entidades também se sujeitam aos controles financeiros internos. Destaque-se nesse contexto de limitações seus orçamentos, já que, ainda que as suas leis prevejam “autonomia orçamentária”, há sérias limitações trazidas pelo Princípio da Unidade Orçamentária, já que o projeto de lei orçamentária é, por determinação constitucional, apenas um e de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não dos dirigentes das estatais; e (iv) **Controle Jurídico**, tendo em vista que a grande setorização e especialização dos centros estatais de poder torna inevitável a necessidade de criação de mecanismos de coordenação entre estas diversas sedes, geralmente através de órgãos centrais do sistema jurídico como a AGU, evitando-se conflitos quanto à interpretação de normas.”<sup>80</sup>

Embora escape ao nosso objetivo tratar minuciosamente de cada mecanismo deste controle estatal, devemos salientar que estas ingerências do poder público sobre as empresas inseridas na sua administração indireta prescindem de previsão legislativa, não se operando de maneira indiscriminada, e sim na forma da lei que as estabeleça.<sup>81</sup>

As notáveis semelhanças entre o novo regime jurídico das empresas estatais e aquele já anteriormente disposto pela Lei das Sociedades Anônimas não existem por acaso. Ante a completude do regime imposto àquelas sociedades privadas, impõe compreender que sempre que o controle societário possuir instrumento apto para realizar determinada função, é este que deve prevalecer, em detrimento da tutela tipicamente administrativa. Segundo Aragão, tal norma advém

---

<sup>80</sup> ARAGÃO, Alexandre de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 303.

<sup>81</sup> Idem, *ibidem*.

do princípio da primazia dos controles societários em relação aos controles administrativos.<sup>82</sup>

Tem-se, portanto, que o conceito de controle de uma sociedade anônima está ligado à estabilidade, ou seja, à detenção de direitos que assegurem a este controlador a maioria dos votos nas deliberações da assembléia geral da companhia, assim como para eleger a maioria dos administradores.<sup>83</sup>

A legislação atribui a tal poder de controle a proibição de dar azo a danos injustificáveis ou desproporcionais ao interesse social. No entanto, quando é o próprio Estado que figura na sociedade como acionista controlador, ele se submete a um regime ainda mais rígido, uma vez que deve gerir a companhia tendo em conta interesses mais abrangentes que os existentes numa sociedade anônima puramente privada.<sup>84</sup>

Nas sociedades de economia mista, diferentemente do que ocorre nas sociedades anônimas comuns, o poder do controlador não decorre do exercício de direito subjetivo decorrente da titularidade de suas ações, mas de necessário exercício de uma função específica. Desse modo, infere-se com clareza da moderna legislação que o interesse estatal de maneira genérica, o chamado interesse público secundário, não há de ser motivo de ingerências governamentais na atuação das sociedades de economia mista, às quais o interesse público relevante é aquele definido nos termos da lei que autorizou a sua instituição.<sup>85</sup>

Imperativo é constatar, diante disso, que a própria Lei das Sociedades Anônimas já impedia que o Estado ou os administradores por ele indicados para gerir as companhias mistas fizessem “o que bem entendessem ou as transformassem em instrumentos maleáveis para atender a interesses gerais ou circunstanciais do poder público que fossem estranhos ou incompatíveis com o objeto social”.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>83</sup> MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 23.

<sup>84</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>85</sup> FRAZÃO, Ana. **O abuso de poder de controle na Lei das Estatais**. 2016. In: NORONHA, João Otávio de, FRAZÃO, Ana, e MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto Jurídico das Estatais - Análise da Lei n. 13.303/16**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017, p. 10.

<sup>86</sup> Idem, *ibidem*, p. 8.

Neste ponto, é relevante destacarmos que, embora a nova legislação não tenha inovado neste tema, os critérios de identificação do abuso do poder de controle extraem-se com facilidade do art. 115 da Lei das Sociedades Anônimas, em termos:

“**Art. 115.** O acionista deve exercer o direito a voto no interesse da companhia; considerar-se-á abusivo o voto exercido com o fim de causar dano à companhia ou a outros acionistas, ou de obter, para si ou para outrem, vantagem a que não faz jus e de que resulte, ou possa resultar, prejuízo para a companhia ou para outros acionistas. (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)

§ 1º o acionista não poderá votar nas deliberações da assembléia-geral relativas ao laudo de avaliação de bens com que concorrer para a formação do capital social e à aprovação de suas contas como administrador, nem em quaisquer outras que puderem beneficiá-lo de modo particular, ou em que tiver interesse conflitante com o da companhia.

§ 2º Se todos os subscritores forem condôminos de bem com que concorreram para a formação do capital social, poderão aprovar o laudo, sem prejuízo da responsabilidade de que trata o § 6º do artigo 8º.

§ 3º o acionista responde pelos danos causados pelo exercício abusivo do direito de voto, ainda que seu voto não haja prevalecido.

§ 4º A deliberação tomada em decorrência do voto de acionista que tem interesse conflitante com o da companhia é anulável; o acionista responderá pelos danos causados e será obrigado a transferir para a companhia as vantagens que tiver auferido.”

Conforme demonstra o dispositivo transcrito, destacamos que o direito a voto há de ser exercido, entre outras coisas, no interesse da companhia, tendo em vista o seu objeto social, sem ocasionar dano a outros acionistas ou à companhia como um todo e sem visar a obtenção, para si ou para outrem, de vantagem a que não faz jus e de que resulte, ou possa resultar, prejuízo para a companhia ou outros acionistas.<sup>87</sup>

Uma vez delimitadas as características relevantes acerca do exercício do controle estatal nas sociedades de economia mista, podemos seguir em frente para tratar do outro lado da moeda: os mecanismos de mitigação e fiscalização desta ingerência pública e a atual perspectiva doutrinária sobre a sua efetividade.

---

<sup>87</sup> MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16.** Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 27.

#### **4.3. As soluções trazidas pela lei 13.303/2016 para a proteção dos interesses dos acionistas minoritários nas sociedades de economia mista**

A partir deste momento, trataremos dos novos mecanismos aptos a proteger os interesses dos acionistas minoritários nas sociedades de economia mista. De início, destacamos que estes instrumentos surgiram em nosso ordenamento jurídico na ocasião da edição da Lei 13.303/2016, a qual se deu num momento em que as sociedades de economia mista brasileiras sofriam grande turbulência devido aos escândalos de corrupção que passaram a ser revelados, atingindo as principais estatais do país.<sup>88</sup>

Observa-se nitidamente a intenção do legislador no sentido de fortalecer a governança e integridade de nossas empresas públicas e sociedades de economia mista, trazendo elementos para ampliação da autonomia destas entidades, bem como para profissionalizar as suas administrações. Neste sentido, destaca Ana Frazão que “a Lei nº 13.303/2016 chegou ao mundo jurídico com a pretensão de definir melhor o regime jurídico de governança das estatais e, dessa maneira, assegurar a regular gestão de tais entes”.<sup>89</sup>

Foi assertiva, também, a nova legislação, ao dirigir esforços para proteger as estatais das constantes demandas de grupos políticos ligados a cada governo que entra e sai, ampliando a exigência de explicitação dos objetivos das políticas públicas que venham a querer instrumentalizar estas empresas.<sup>90</sup>

Após este breve resumo do contexto de surgimento da Lei 13.303/2016, expostos os fatores que influenciaram as inovações por ela trazidas, passamos agora a tratar destas soluções em específico.

Em primeiro lugar, destacamos que a instrumentalização das sociedades de economia mista no sentido de perseguir um interesse público foi expressamente

---

<sup>88</sup> ALMEIDA, Marcia Cristina, **O efeito da natureza estatal para a integridade das sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

<sup>89</sup> FRAZÃO, Ana. **O abuso de poder de controle na Lei das Estatais**. 2016. In: NORONHA, João Otávio de, FRAZÃO, Ana, e MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto Jurídico das Estatais - Análise da Lei n. 13.303/16**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017, p. 1.

<sup>90</sup> ALMEIDA, Marcia Cristina, **O efeito da natureza estatal para a integridade das sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

limitada, devendo ser observado o estrito objeto social daquela empresa. Desse modo, impõe a legislação (vide art. 27 da Lei 13.303/2016) que estes objetivos sejam perseguidos de maneira economicamente sustentada e bem justificada, uma vez que ao poder público, enquanto sócio controlador, não é dado conduzir as empresas estatais de maneira discricionária e em nome de um interesse público que a elas não diz respeito.<sup>91</sup>

Também trouxe uma inovação relevante o art. 17 da Lei 13.303/2016, o qual estabelece requisitos pessoais para o exercício da função de administrador daquelas empresas, com o intuito de barrar a indicação de nomes meramente políticos para estes cargos, conduta que por muitos anos foi banalizada. Entre os requisitos listados por este dispositivo está a proibição da participação de pessoas inelegíveis na administração da empresa estatal, nos termos da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).

Importante alteração em relação ao regramento anterior em benefício dos acionistas minoritários é a que trata da participação no conselho de administração. Em primeiro lugar, há de se esclarecer que o conselho de administração é “o principal componente do sistema de governança, devendo ser encarado como o órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico”.<sup>92</sup>

Deste modo, a previsão contida nos artigos 13, I, e 19 da Lei 13.303/2016 no sentido de ampliar de três para sete o número mínimo de conselheiros, além de assegurar que ao menos um destes há de ser eleito pelos minoritários em votação separada, caso número maior não lhes for assegurado pelo sistema de voto múltiplo, veio para melhorar a situação jurídica e societária dos particulares participantes do capital social destas companhias.

Por outro lado, inova também o estatuto ao prever que ao menos um quarto do conselho de administração seja composto de membros independentes. Tal medida pretende conferir a estas empresas uma gestão mais profissional, eficiente e

---

<sup>91</sup> ALMEIDA, Marcia Cristina, **O efeito da natureza estatal para a integridade das sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

<sup>92</sup> TOMAZETTE, Marlon. **A administração nas empresas estatais**. In: NORONHA, João Otávio de, FRAZÃO, Ana, e MESQUITA, Daniel Augusto (coord.). **Estatuto Jurídico das Estatais - Análise da Lei n. 13.303/16**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017, p. 8.

isenta, de modo que restou consideravelmente mitigado o poder estatal ao exercer o papel de acionista controlador, pois ele tem que enfrentar um conselho formado por ao menos um conselheiro escolhido diretamente pelos minoritários, bem como por 25% de membros independentes.<sup>93</sup>

Traz, ainda, a nova legislação outro avanço de grande relevância no que diz respeito aos mecanismos de responsabilização do controlador pelos atos de abuso de poder. No §1º do seu art. 15, a Lei 13.303/2016 trata da propositura da ação de reparação por parte da sociedade contra o sócio controlador, remetendo expressamente ao art. 246 da Lei das Sociedades Anônimas, o qual define que a ação será promovida pelos acionistas que representem cinco por cento ou mais do capital social o por qualquer acionista, desde que preste caução. No entanto, o novo estatuto avança além destas disposições já existentes, atribuindo também ao terceiro prejudicado e aos demais sócios a legitimidade ativa para reclamar indenização pelo ato de abuso de poder que lhes cause danos.<sup>94</sup>

Por fim, observa-se que a Lei 13.303/2016 trouxe uma sensível e extremamente importante inovação em seu art. 8º, §2º, I, uma vez que avançou ante a Lei das Sociedades Anônimas e previu a necessidade de formalização de contrato ou ajuste entre o Estado, enquanto controlador, e a companhia quando esta houver de assumir obrigações e responsabilidades em “condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam”, mediante clara identificação dos custos associados a estas medidas. Busca-se, com isto, compensar a sociedade pelos possíveis prejuízos ocasionados por sua atuação movida por interesses estranhos aos que fundam a sua existência.<sup>95</sup>

Ante o exposto, percebe-se que o legislador buscou atender demandas relacionadas à melhoria dos mecanismos de governança das empresas públicas e sociedades de economia mista, que encontravam-se com suas reputações

---

<sup>93</sup> MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 53.

<sup>94</sup> PEREIRA, Gabriel Senra da Cunha, FARIA, Edimur Ferreira. **O regime jurídico das empresas estatais sob a ótica da Lei n. 13.303/2016: aspectos gerais, específicos e polêmicos**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, pp. 17-37. P. 25.

<sup>95</sup> SANTOS, Renato Ferreira dos. **O Papel do Estado como Acionista Controlador da Sociedade de Economia Mista: limites e restrições à perseguição do interesse público**. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2017, p. 118.

prejudicadas diante dos escândalos ocasionados pela ingerência política em suas atuações.

Tal situação veio a ocorrer devido ao fato de que as companhias mistas têm de atender diversos interesses, de modo a conciliar os anseios da coletividade com os dos acionistas minoritários, sem os quais, devemos destacar, inviável seria o desempenho das suas atividades. A limitação do poder estatal de ingerência nestas empresas contribui para evitar que, sob o pretexto da proteção e da tutela do interesse público genericamente considerado, possa o Estado lesar interesses públicos possuidores de inegável legitimidade, como os dos particulares que tanto investem nestas sociedades.<sup>96</sup>

Foi em face deste cenário que o Congresso Nacional, após longo atraso, editou a Lei 13.303/2016, que viria a ser comumente chamada de “Estatuto das Estatais”. Reputa-se que tal diploma legal logrou notável êxito ao buscar uma maior transparência da governança corporativa destas entidades por meio de novas regras de fiscalização e controle, melhorando, por conseguinte, a situação jurídica dos seus investidores particulares.<sup>97</sup>

Entretanto, profere-se hodiernamente uma crítica no sentido de que os novos critérios de indicação de dirigentes para as estatais continuam sendo exacerbadamente abrangentes para que consigam afastar o aparelhamento político destas empresas. Reputa-se, neste sentido, que um tratamento mais pormenorizado acerca de mecanismos de fiscalização dos contratos administrativos é que poderia surtir concreto efeito moralizante, ao dificultar distorções e superfaturamentos na cadeia das atividades econômicas daquelas entidades.<sup>98</sup>

Outrossim, é vista com muito bons olhos a obrigação estatal de compensar a companhia por atos que afastem ou atenuem a finalidade lucrativa das sociedades de economia mista, uma vez que isto pode desestimular o Estado de tomar medidas aventureiras ou meramente políticas que instrumentalizem estas sociedades. Isto ocorreria uma vez que o governo, ao tomar tais iniciativas, estaria arriscando

---

<sup>96</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 27.

<sup>97</sup> NOHARA, Irene. Mudanças Promovidas Pela Nova Lei das Estatais: pontos fracos e fortes. **Direito Administrativo**, 2016. Disponível em <https://direitoadm.com.br/mudancas-promovidas-pela-nova-lei-das-estatais/>, acesso em 16 out. 2019.

<sup>98</sup> Idem, ibidem.

comprometer seu próprio orçamento caso acarrete perdas para as empresas em questão.<sup>99</sup>

Por derradeiro, consideramos acertados os comentários no sentido de que a regulação legislativa é insuficiente para neutralizar as disputas entre controladores estatais, administradores de empresa e investidores. Pondera-se atualmente que efetivos ajustes sobre tal questão precisam basear-se em “uma combinação de arranjos, em uma escala que congregue das regras de auto-regulação à lei, passando por agências de monitoramento e disciplina *ex ante* dos conflitos.”<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> SANTOS, Renato Ferreira dos. **O Papel do Estado como Acionista Controlador da Sociedade de Economia Mista: limites e restrições à perseguição do interesse público**. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2017, p. 118.

<sup>100</sup> SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morganna Matos. Conflito de Interesses nas Empresas Estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 3, 2018, pp 1424-1461, p. 1456.

## 5. Conclusão

Ante todo o exposto, é imperioso compreendermos as sociedades de economia mista como entidades de papel central na organização administrativa do Estado brasileiro. Estas companhias surgem diante da iniciativa estatal de tomar para si a função de garantidor do bem estar social de seu povo, missão para qual o poder público precisa lançar mão de diversos mecanismos para a consecução de suas variadas atividades, entre elas a atuação direta na economia.

Assim, observa-se na história do nosso país que estas empresas estatais tiveram papel fundamental para o desenvolvimento econômico brasileiro quando os recursos eram muito escassos e os desafios gigantescos. Ainda hoje, muitas das maiores companhias nacionais do Brasil são empresas públicas ou sociedades de economia mista, fato que atesta a manutenção de sua centralidade em nossa economia.

No entanto, a sua natureza ímpar, uma vez que regradas por um sistema híbrido entre normas de direito privado e público, lhes impõe diversos problemas estruturais. A relação conflituosa entre interesses muito divergentes é entendida como parte da própria natureza das sociedades de economia mista, haja vista que elas surgem para atender a um interesse público, mas para isto incluem em seu quadro acionário atores privados, que visam auferir lucros condizentes com seus investimentos.

Para conciliar estes interesses, é necessário compreender a razão de tamanha força atribuída ao poder estatal enquanto controlador destas companhias. Destacamos, por isto, que sua atuação na posição de governança corporativa há de ser guiada pelo interesse público específico que deu razão à criação da empresa em questão. Por isto, não pode ser dada ao poder público a discricionariedade para instrumentalizar as estatais visando a consecução de políticas públicas que não dizem respeito aos seus objetivos estatutários.

Nesta toada, foi editada a Lei 13.303/2016, visando, entre outras coisas, profissionalizar a governança das empresas estatais e as proteger de demandas políticas indevidas ou mesmo de atos de corrupção. Quanto a isto, observamos que houve êxito do legislador na busca por transparência, vez que foram criadas boas inovações atinentes a regras de fiscalização e controle.

No entanto, o esforço para blindar as estatais de influências políticas indevidas foi, a nosso ver, insuficiente. Embora o legislador tenha avançado quanto aos critérios de escolha dos dirigentes, por exemplo, este ainda permaneceu muito amplo. Por outro lado, não houve notável empenho para dispor sobre bons mecanismos de fiscalização dos contratos realizados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, ponto que seria crucial para o combate ao superfaturamento e aos desvios de verbas.

Outrossim, consideramos fundamental a inovação trazida pelo novo estatuto ao limitar a persecução do interesse público por meio das estatais, uma vez que restou positivada a obrigação de que tal prática se ater ao estrito objeto social da empresa em questão, de modo que somente podem ser instrumentalizadas as empresas públicas e sociedades de economia mista de modo bem justificado e economicamente sustentado.

Para tanto, introduziu o legislador o dever dirigido ao Estado, enquanto sócio controlador, de indenizar a companhia quando esta for utilizada a serviço de interesses coletivos estranhos ao seu estatuto, já que nestas situações ela haveria de agir em condições discrepantes às de qualquer outra companhia privada inserida no mercado.

Deste modo, ao poder público é agora legalmente imposto demonstrar com clareza as razões e os custos de suas políticas voltadas para as estatais, bem como a obrigação de compensar as possíveis perdas da sociedade como um todo, ocasionadas por esta atuação. Nesta toada, entendemos que a nova legislação trouxe para os investimentos dos minoritários nas sociedades de economia mista um ambiente jurídico notadamente mais seguro.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre de. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Administração indireta brasileira*, p. 69 apud SCHIRATO, Vitor Rhein. *Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 23.

ASCARELLI, Tullio. **Panorama do Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 1947.

BARROSO, Luís Roberto. **Estado e livre iniciativa na experiência**. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, v. 45, p. 9-19, 2014.

BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**. 4. Ed, v. 4, t. 1. São Paulo: Saraiva, 2009.

DALLARI, Adilson Abreu. *Sociedade de Economia Mista. Sócio Estratégico – Acordo de Acionistas*. *Revista de Direito Administrativo*, n. 221, p.383, julho/setembro. 2000, apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 12.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 66 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 66.

FONTES FILHO, J. R. *Gobernabilidad Corporativa en Empresas Estatales y el Papel del Consejo de Administración*. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 11, p. 59-87, junho, 2008 apud ALMEIDA, Marcia Cristina, **O efeito da natureza estatal para a**

**integridade das sociedades de economia mista.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018, p. 17.

FRANCO, Vera Helena de Mello. Grupos Econômicos sob o controle estatal: conflito de interesse (a norma do artigo 238 da lei das S.A. Aplicação. Limites), 1982. 281 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982, p. 105 apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista:** instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16. São Paulo: Monografia apresentada ao programa de LL.M. – Insper, 2017, p 17.

FRAZÃO, A.; VIVIANNI, L. A Função Social das Empresas Estatais. **Jota Info**, 2017, atualizado em 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/a-funcao-social-das-empresas-estatais-19042017>. Acesso em: 16 out. 2019.

FRAZÃO, Ana. **O abuso de poder de controle na Lei das Estatais** in NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (coord.). **Estatuto Jurídico das Estatais – Análise da Lei n. 13.303/16.** Ed. Fórum. Trabalho inédito. Belo Horizonte, 2017.

IRELLI, Vincenzo Cerulli. **Lineamenti Del Diritto Amministrativo**, p. 83 apud SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual.** 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p 37.

JUSTEN FILHO, Marçal, Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 26, PP. 115-136, 1999, p. 116 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista.** Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 60.

JUSTEN FILHO, Marçal, O regime jurídico das empresas estatais e a distinção entre “serviço público” e “atividade econômica”. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, a. 1, n. 1, PP. 119-135, jan./mar. 2006, p. 127 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia**

**mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 48.

MEIRELLES, Hely Lopes, O Estado e suas empresas. **Revista de Informação Legislativa**. V. 19, n. 76, 1982, p. 168 apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista**: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16. São Paulo: Monografia apresentada ao programa de LL.M. – Insper, 2017, p 15.

MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017.

NOHARA, Irene. Mudanças Promovidas Pela Nova Lei das Estatais: pontos fracos e fortes. **Direito Administrativo**, 2016. Disponível em <https://direitoadm.com.br/mudancas-promovidas-pela-nova-lei-das-estatais/>, acesso em 16 out. 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 220, pp. 69-107, abr./jun. 2000, p. 103 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 69.

PAIVA, Alfredo de Almeida. As sociedades de economia mista e as empresas públicas como instrumentos jurídicos a serviço do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, seleção histórica, PP. 29-38, 1945-1995, p. 313 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 40.

PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Interesse público: crítica de sua legitimidade. 2006. 163 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito). Faculdade de direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 16 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 61.

PEREIRA, Gabriel Senra da Cunha, FARIA, Edimur Ferreira. O regime jurídico das empresas estatais sob a ótica da Lei n. 13.303/2016: aspectos gerais, específicos e polêmicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, pp. 17-37.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINTO JR., Mario Engler. **Empresa Estatal – Função Econômica e Dilemas Societários**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2013.

PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PONTES, Evandro Fernandes Pontes. **Os Interesse Jurídicos nas Sociedades de Economia Mista**. 2016 apud MESQUITA, Daniel Augusto. **Acordo de acionistas minoritários na sociedade de economia mista: instrumentos de defesa previstos na Lei n. 13.303/16**. Monografia (LLM em Direito Societário) – Insper. São Paulo, 2017. P. 12.

SANTOS, Renato Ferreira dos. **O Papel do Estado como Acionista Controlador da Sociedade de Economia Mista: limites e restrições à perseguição do interesse público**. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2017, p. 118.

SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morganna Matos. Conflito de Interesses nas Empresas Estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 3, 2018, pp 1424-1461, p. 1456.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TOMAZETTE, Marlon. **A administração nas empresas estatais**. In: NORONHA, João Otávio de, FRAZÃO, Ana, e MESQUITA, Daniel Augusto (coord.). **Estatuto Jurídico das Estatais - Análise da Lei n. 13.303/16**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, seleção histórica PP. 29-38, 1945-1995.

VIEIRA, R. A. Amaral. O intervencionismo brasileiro: raízes históricas e perspectivas (ou o Estatismo é um determinismo?). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, pp. 295-368, abr./jun. 1974.

VON HUMBOLDT, Lucrecia Maish. Sociedades de economía mixta. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Dirección Universitaria de Biblioteca y Publicaciones, 1973, p. 30 apud BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 37.

WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2003 apud SCHIRATO, Vitor Rhein. **Série IDP – As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p 36.

YAZBEK, Otavio. Privatizações e relação entre interesses públicos primários e secundários – As alterações na legislação societária brasileira. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 120, out./dez. 2000, p 108 apud PINTO JR., Mario Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. 2009. 517 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 250.