

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO DA ECONOMIA - RDPE  
ano 13 · n. 49 · janeiro/março 2015 - Publicação trimestral

49

ISSN 1678-7102

Revista de  
DIREITO PÚBLICO  
DA ECONOMIA

RDPE

DOUTRINA

 **Fórum**

ano 13 - n. 49 | janeiro/março - 2015  
Belo Horizonte | p. 1-248 | ISSN 1678-7102  
R. de Dir. Público da Economia – RDPE

Revista de Direito  
**PÚBLICO DA ECONOMIA**

**RDPE**

 EDITORA  
**Fórum**

# REVISTA DE DIREITO PÚBLICO DA ECONOMIA – RDPE

Publicação oficial de

**NUPEDE**  
NÚCLEO DE PESQUISA EM DIREITO ECONÔMICO  
PPAD / UFPA

## Diretores

Vital Moreira  
Egon Bockmann Moreira

## Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (São Paulo)  
Almiro do Couto e Silva (Porto Alegre)  
Calixto Salomão Filho (São Paulo)  
Carlos Ari Sundfeld (São Paulo)  
Celso Antônio Bandeira de Mello (São Paulo)  
Diogo de Figueiredo Moreira Neto  
(Rio de Janeiro)  
Eduardo Paz Ferreira (Lisboa)  
Eros Roberto Grau (São Paulo)  
Fábio Nusdeo (São Paulo)  
Florian Peixoto de Azevedo Marques Neto  
(São Paulo)  
Leila Cuéllar (Curitiba)  
Luís Domingos Silva Morais (Lisboa)  
Luís Roberto Barroso (Rio de Janeiro)  
Manuel Afonso Vaz (Porto)  
Manuel Porto (Coimbra)  
Marçal Justen Filho (Curitiba)  
Maria Manuel Leitão Marques (Coimbra)  
Maria Sílvia Zanella Di Pletro (São Paulo)  
Miguel Poiares Maduro (Lisboa)  
Monica Spezia Justen (Curitiba)  
Paula A. Forgioli (São Paulo)  
Paulo Otero (Lisboa)  
Pedro Gonçalves (Coimbra)  
Ronaldo Porto Macedo Jr. (São Paulo)  
Sérgio Ferraz (Rio de Janeiro)  
Tercio Sampaio Ferraz Jr. (São Paulo)

## Antigos Conselheiros

Antônio Sousa Franco (Lisboa)  
Celo Tácito (Rio de Janeiro)  
Lúcia Valle Figueiredo (São Paulo)  
Marcos Juruena Villela Souto (Rio de Janeiro)

© 2015 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16ª andar – Funcionários – CEP 30130-007 Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional e em Portugal

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

R454 Revista de Direito Público da Economia : RDPE. – ano 1,  
n. 1, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum,  
2003-

Trimestral  
ISSN: 1678-7102  
1. Direito público. 2. Direito econômico. I. Fórum.

CDD: 341  
CDU: 342

Esta revista está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos)

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Revisão: Cida Ribeiro  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

## DOUTRI

## ARTIGOS

O preço r

**André Leon**

1	A
2	U
3	O
4	D
5	A
6	C
	R

Levar a s  
sanitário

**Carlos Ari**

1	li
2	A
3	A
4	F
	A
	e
5	(

Licitação  
da tradiç

**Carolina I**

1	I
	I
1.1	(
	(
2	:
2.1	:
	:
3	
3.1	
3.2	
4	

Revista de DIREITO  
PÚBLICO DA ECONOMIA

RDPE

**Artigos**

O preço mínimo na licitação como indicativo de conduta anticoncorrencial

**André Leonardo Meerholz**

Levar a sério o jurídico-formal também na regulação administrativa de fins sanitários?

**Carlos Ari Sundfeld**

Licitação e contratação de serviços técnicos especializados: a aplicação da tradição norte-americana da *Law & Economics* ao Direito Administrativo pátrio

**Carolina Leister**

Os acordos substitutivos no Direito Administrativo. Negócio jurídico privado, contrato de direito público ou ato administrativo bilateral?

**David Pereira Cardoso**

Limites da atuação do acionista controlador nas empresas estatais: entre a busca do resultado econômico e a consagração das suas finalidades públicas

**Floriano de Azevedo Marques Neto, Marina Fontão Zago**

Balço e perspectivas da regulação econômica em Portugal

**Lino Torgal, Maria Manuel Simões**

Tecnologias regulatórias piramidais: *responsive regulation* e *smart regulation*

**Natália de Almeida Moreno**

Agências reguladoras, diálogos institucionais e controle

**Rafael Carvalho Rezende Oliveira**

Limites ao exercício da função de polícia administrativa pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)

**Rafael Véras de Freitas**

Equilíbrio econômico-financeiro e Taxa Interna de Retorno (TIR) nas parcerias público-privadas

**Sérgio Guerra**

O regime diferenciado de contratação

**Yasser Reis Gabriel**



1182

RDPE

ISSN 1678-7102



9 771678 710003

**f Fórum**

[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)

Av. Afonso Pena, 2770 - 16º andar  
Funcionários - Belo Horizonte - MG  
CEP 30130-007 - Tel: 0800 704 3737  
[editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)



Acesse nossa livraria virtual  
[www.editoraforum.com.br/loja](http://www.editoraforum.com.br/loja)

# Limites da atuação do acionista controlador nas empresas estatais: entre a busca do resultado econômico e a consagração das suas finalidades públicas

**Floriano de Azevedo Marques Neto**

Professor Titular de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp).

**Marina Fontão Zago**

Doutoranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela EAESP-FGV. Advogada.

---

**Resumo:** A criação de um ente empresarial pelo Poder Público estará pautada pela constatação de que, para a satisfação de interesse público relevante em específico, a atuação estatal deve se dar sob a forma empresarial (buscando, portanto, o lucro). No entanto, esses entes não deixam de pertencer à estrutura administrativa e de ser instrumento de ação estatal, com o objetivo de cumprir uma finalidade pública determinada em seu objeto social. Diante disso, questão relevante no estudo das empresas estatais trata-se da busca do equilíbrio entre a vinculação desses entes à satisfação de interesses públicos (vez que pertencentes à Administração Pública) e a autonomia e especialização que justificam a criação de entes estatais sob a forma empresarial (e, portanto, pautados pela busca do lucro). Entende-se que o ente público controlador da empresa estatal não pode utilizar seus poderes de acionista controlador de modo ou a impor a execução de fins outros, diversos do objeto social da companhia, ou a colocar em risco a frustração dos fins sociais da empresa, que representam o interesse público fundamentador da criação do ente empresarial.

**Palavras-chave:** Empresa estatal. Sociedade de economia mista. Empresa pública. Acionista controlador. Poder de controle. lucro.

**Sumário:** **1** Introdução: o embate entre finalidades públicas e busca do lucro nas empresas estatais – **2** A criação de entes empresariais pelo Estado – **2.1** A escolha da forma empresarial para a satisfação de “interesse público relevante” – **2.2** Os interesses envolvidos na criação de empresa estatal – **3** Administração central e empresa estatal: o controle que advém do acionista controlador – **4** O acionista controlador nas empresas estatais: balizas de atuação – **5** Conclusões: as balizas para a atuação do acionista controlador nas empresas estatais

---

## 1 Introdução: o embate entre finalidades públicas e busca do lucro nas empresas estatais

O presente artigo tem por objetivo identificar algumas das consequências de o Estado possuir entes empresariais híbridos, que atuam diretamente no domínio

econômico (logo, imbuídos do móvel da busca de resultados econômicos que conduz todos os que agem no mercado) e que ao mesmo tempo têm o dever de cumprir missões de interesse público, justificadoras do aporte de recursos e competências estatais. Além e por conta disso, busca-se analisar as consequências dessa tensão na organização empresarial desses entes empresariais do Estado (e, mais especificamente, na sociedade de economia mista), bem como divisar as balizas da atuação do seu acionista controlador (ente público detentor do controle acionário) deverá observar na direção da estatal.

Para isso, adentraremos no embate, recorrente no âmbito das empresas estatais, entre os dois principais objetivos impostos a esses entes: de um lado, a perseguição do interesse público que fundamentou a sua criação e, doutro, a busca (legítima) do lucro — essa última, tanto em razão de ser o ente dotado da forma empresarial, como em função da participação de capital privado externo à Administração no caso de sociedades de economia mista.

O objetivo será, ao cabo, demonstrar que o ente público controlador da empresa estatal não pode utilizar seus poderes de acionista controlador de modo ou a impor a execução de fins outros, diversos do objeto social da companhia, ou a colocar em risco a frustração dos fins sociais da empresa, que representam o interesse público fundamentador da criação do ente empresarial.

Para isso, iniciaremos com uma contextualização do processo envolvido na tomada de decisão quanto à criação de empresas estatais, abarcadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mas com enfoque nessas últimas (tópico 2). Em seguida, teceremos considerações gerais sobre os limites do exercício do poder de voto dos acionistas em geral e, especificamente, do acionista controlador (tópico 3). Passaremos, então, a abordar os limites dos poderes do acionista controlador no caso das empresas estatais (tópico 4), concluindo as balizas que devem pautar o ente estatal controlador na gestão da empresa estatal por ele controlada (tópico 5).

## 2 A criação de entes empresariais pelo Estado

Há, no estudo e na prática relacionada à Administração Pública indireta (na qual se incluem as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, estas duas últimas referidas conjuntamente como empresas estatais<sup>1</sup>), questão

<sup>1</sup> As empresas públicas e as sociedades de economia mista são as chamadas "empresas estatais", pessoas jurídicas de direito privado, criadas mediante autorização legislativa pelo ente federativo. Os incisos II e III do art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67 (ambos alterados pelo Decreto-Lei nº 900/69) trazem as definições de Empresa Pública e de Sociedade de Economia Mista, respectivamente. A partir da leitura de ambos, extrai-se que a principal diferença entre as figuras jurídicas é a composição do capital. Na empresa pública o capital é exclusivamente público, de titularidade de uma ou mais pessoas de direito público. Já na sociedade de

comum: como equilibrar a vinculação desses entes à satisfação de interesses públicos (vez que pertencentes à Administração Pública) com a autonomia e especialização que justificam a criação de entes estatais com personalidade jurídica própria.

Se, por um lado, há o entendimento de que determinados interesses públicos serão mais bem satisfeitos por meio de entidades estatais externas à Administração direta, com personalidade jurídica própria (de direito público ou de direito privado), fato é que esses entes não deixam de pertencer à estrutura administrativa e de ser instrumentos de ação estatal, com o objetivo de cumprir uma finalidade pública determinada em seu objeto social.

Debate-se então como balancear esses dois vetores, assegurando tanto a autonomia e especialização necessárias (em maior ou menor grau, a depender do caso concreto) para a viabilização desse fim social, como a garantia da persecução adequada dos fins públicos e outras políticas públicas que o Estado compromete-se a implementar.

Essa mesma discussão está presente em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, com características adicionais, que tornam os debates mais árduos e intrincados.

## 2.1 A escolha da forma empresarial para a satisfação de “interesse público relevante”

Sabe-se que o texto constitucional resguarda o domínio das atividades econômicas (em sentido estrito) aos particulares, admitindo-se a atuação estatal nesse campo apenas a título excepcional. Tal afirmação decorre do art. 173, *caput*, da Constituição Federal, que prevê que a exploração econômica direta pelo Estado somente poderá ocorrer nos casos de (i) segurança nacional ou (ii) relevante interesse público.<sup>2</sup>

No caso de intervenção excepcional no domínio econômico devido a relevante interesse coletivo, há dois aspectos que devem ser observados. O primeiro é, logicamente, que a intervenção há de estar pautada em efetivo interesse *relevante* da sociedade. O segundo é que essa intervenção deve ser *necessária* para a satisfação dessas atividades, ou seja, não deve haver alternativa tão ou mais satisfatória do que a intervenção estatal direta na economia. O relevante interesse público a ser perseguido pela empresa estatal será delimitado pela lei que deve autorizar a criação

economia mista, há conjugação de capitais públicos e privados, visando empreendimento direcionado pelo Estado, por esse motivo, ressalta-se que o Poder Público deve deter o controle na configuração patrimonial.

<sup>2</sup> “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.”

dessa entidade, nos termos do art. 37, XIX, Constituição Federal.<sup>3</sup> *Os fins sociais previstos na lei autorizativa e detalhados no estatuto social da estatal representam, então, o interesse público que autorizou a concepção da empresa estatal.*<sup>4</sup>

A partir da constatação de existência de motivo de segurança nacional ou relevante interesse público, o Estado poderá definir que intervirá na economia por meio de uma empresa estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista). Nesse caso, o ente a ser criado (i) terá *personalidade jurídica própria*, o que lhe confere maior autonomia gerencial e financeira, além de especialização técnica em relação ao fim específico que lhe é incumbido; (ii) adotará a *forma privada* (pessoa jurídica de direito privado), o que visará a conferir à empresa maior flexibilidade (com a ressalva de que ela ainda estará sujeita às regras de direito público, uma vez que pertencente à estrutura estatal); e (iii) adotará a *forma empresarial*, que enseja com que o ente tenha por objetivo a perseguição do lucro (ainda que tal objetivo seja mitigado por outros princípios e valores).

Por sua vez, a escolha da forma de sociedade de economia mista (em contraposição com a empresa pública) terá por cerne a conveniência ou necessidade quanto à congregação de recursos (capital, pessoal e *know-how*) privados. Em sendo identificado que, no caso, o relevante interesse público posto como fim do ente empresarial a ser criado será mais bem alcançado com a participação de capital privado, então esse ente deverá adotar a forma de sociedade de economia mista.

Destarte, de forma bastante resumida, é esse o roteiro que deverá ser percorrido pelo Poder Público para avaliar a necessidade de criação ou não de uma sociedade de economia mista para a satisfação de um fim público específico.

O que buscamos apontar é que a criação de empresa estatal — e, mais especificamente, de sociedade de economia mista — é um dos variados mecanismos de que dispõe o Estado para intervir na ordem econômica, de modo a direcioná-la ao cumprimento desses fins públicos.<sup>5</sup> A escolha de um ente empresarial, sob a forma de sociedade de economia mista, estará pautada pela constatação de que, para a satisfação daquele interesse público relevante em específico, a atuação estatal deve

<sup>3</sup> "Art. 37, XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia".

<sup>4</sup> Sobre a sedimentação do interesse público nos fins sociais da empresa, veja-se a lição de Mario Engler Pinto Junior: "Além de controlar a dimensão da administração pública indireta e definir concretamente as hipóteses permissivas da intervenção do Estado no domínio econômico fundadas no artigo 173 da Constituição Federal de 1988 (relevante interesse coletivo e motivo de segurança nacional), a lei autorizativa cumpre outra função mais relevante, qual seja, a de fornecer os critérios para delimitar o interesse público que justificou a criação da companhia, a que alude o artigo 238 da Lei nº 6.404/76. Não se trata de requisito meramente formal para o Estado agir empresarialmente, mas da atribuição de conteúdo finalístico a essa atuação. (...)" (PINTO JUNIOR, Mario Engler, *Empresa estatal: função econômica e dilemas societários*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 269, grifado).

<sup>5</sup> Ver, sobre o tema, MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Marina Fontão. Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo: funções administrativas do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 4. Especialmente p. 405 a 407.



se dar sob a forma empresarial (buscando, portanto, o lucro), com a conjunção de capital privado (diferenciando-se, assim, da empresa pública). As características de maior flexibilização e especialidade, ensejadas pela criação de um ente com personalidade própria, de direito privado, bem como a participação de capital privado, são, enfim, determinantes na escolha da sociedade de economia mista como o instrumento para a ação estatal, naquele caso específico. Tais características, determinadoras da escolha da forma de atuação estatal, deverão ser consideradas na gestão desse ente estatal — especialmente na delimitação dos poderes do acionista controlador.

## 2.2 Os interesses envolvidos na criação de empresa estatal

As características anteriormente mencionadas — a forma empresarial e a conjunção de capital privado — tornam o debate sobre autonomia e interferências governamentais, comum a toda a Administração indireta, ainda mais penoso quando diante das empresas estatais e, notadamente, das sociedades de economia mista.

Inicialmente, as empresas estatais adotam a *personalidade de direito privado, sob a forma empresarial* que, por sua vez, volta-se à *busca (legítima) do lucro*.<sup>6</sup>

Veja-se, a busca pelo lucro é inerente à escolha da forma empresarial, independentemente da existência de capital privado (que apenas advirá no caso da escolha da forma de sociedade de economia mista). É ele, afinal — o lucro —, que conferirá à empresa estatal a capacidade financeira necessária para que ela continue existindo e perseguindo o interesse público para o qual ela foi criada.

Há, assim, duas espécies de interesses envolvidos quando o Estado lança mão de organizações empresariais para o desempenho de determinada atividade: (i) a consecução de *objetivos de política pública relacionados ao setor em que o Estado está a atuar* (representados pelo relevante interesse público ou assuntos de soberania nacional a que se refere o *caput* do art. 173 da Constituição Federal, conforme definido na lei que autoriza a criação do ente) e (ii) a *captura de ganhos econômicos* (finalidade ínsita à existência de qualquer empresa).

Desta feita, não se pode defender que as empresas estatais não devam auferir resultado econômico da atividade que exploram. Essa conclusão certamente não pode ser extraída de maneira alguma do texto constitucional, que apenas condiciona a atuação estatal às hipóteses previstas no *caput* de seu art. 173. De outro lado, contudo, tampouco se pode ignorar que a condição de entidades administrativas acaba

<sup>6</sup> O que de forma alguma significa afirmar que a empresa não possa estar voltada ao cumprimento de fins "sociais", beneficentes, de relevante caráter social. Veja-se que, mesmo nas chamadas entidades sem fins lucrativos, o que se coloca não é que a empresa não busque o lucro, mas sim que este seja integralmente revertido para a satisfação dos fins sociais (conforme art. 14, Código Tributário Nacional). Destarte, uma vez escolhida a forma empresarial, entende-se que o ente passará a buscar ao lucro, como meio para o alcance de seus fins sociais.

por submeter as empresas estatais aos desígnios instituídos por políticas públicas próprias do ente federativo a que se vinculam (observadas algumas balizas, às quais voltarei adiante).

Segunda característica, no caso específico das sociedades de economia mista, há o aporte de *capital privado* (diferentemente do que ocorre nas empresas públicas, formadas exclusivamente por capital público), que também visa legitimamente ao lucro e abriga interesses externos à Administração. Aliás, muitos veem com desconfiança e descrença essa congregação entre capital público e privado, que geraria um “conflito insuperável” na sociedade de economia mista, esta fadada ao insucesso, com a prevalência ora de um interesse, ora de outro.<sup>7</sup>

De fato, entendemos existir uma tensão constante na sociedade de economia mista, mas não um conflito insuperável. As sociedades de economia mista são formas interessantes e relevantes de atuação estatal na economia, com o concatenamento de recursos públicos e privados. Na sociedade de economia mista, estabelece-se uma parceria entre capital público e capital privado, associação essa que advém não apenas como meio de financiamento privado para o alcance de fins públicos, mas também como forma de trazer para o ente a *expertise* privada.

A comunhão de capitais público e privado pode, assim, ser uma alternativa eficiente para o alcance de fins públicos relevantes. Tal associação gera, sim, um conflito permanente, mas não insuperável. A sociedade de economia mista é e continuará sendo, por definição, uma forma (interessante) de atuação estatal na economia, com o concatenamento de recursos privados.

Ocorre que a opção original na criação de um ente empresarial (isto é, que visa ao lucro) com recursos híbridos (ou seja, com a participação de capital privado que visa ao lucro) não pode ser desconsiderada na gestão da empresa. A forma empresarial híbrida foi, no momento da concepção do ente (o que se faz por lei autorizativa), definida como a melhor para a satisfação do interesse público que justificou a própria criação do ente e, portanto, não pode ser desconsiderada pelos gestores — notadamente, pelo controlador — da sociedade de economia mista.

<sup>7</sup> Posição que ficou célebre no texto clássico de Bilac Pinto: “Na nossa opinião, entretanto, — e a experiência o demonstrou, — esta associação entre o Estado e os particulares não pode, senão excepcionalmente, conduzir a bons resultados. Uma associação não beneficia, com efeito, a todos os associados senão quando eles visem a um fim comum, ou, pelo menos, a fins análogos, excluída a oposição entre uns e outros. Ora, em uma empresa de economia mista, os fins visados pelo Estado e pelos particulares são diametralmente opostos; eles se excluem reciprocamente. O capitalista particular não tem em vista senão seu interesse pessoal; êle quer lucros elevados que lhe assegurarão bons dividendos e procura fixar o preço de venda mais alto que a concorrência permita, se ela existir. O Estado, ao contrário, intervém com a intenção de salvaguardar o interesse geral, seja o dos consumidores ou o dos utentes; êle se esforça, então, para manter o preço de venda em níveis baixos. Nasce, assim, entre os dois grupos de associados, um conflito irredutível, no qual um deles será inevitavelmente a vítima.” (PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. In: *Revista de Direito Administrativo*. Seleção Histórica. Rio de Janeiro: Renovar, p. 261).

F  
Estadoc  
criada:  
interes  
mais,  
rial de  
a part  
alcanç  
o alca  
empre  
ce de  
da for

3 A

aparta  
auton  
fins q

lidade  
Trata-  
dos e  
não é

ativid  
centr  
perte  
de at  
meça  
trais

<sup>8</sup> Odu  
jus  
dos  
alé  
tên  
res  
a p  
hie  
ôrg  
2.

R. de C

Pelo exposto, entendemos, em suma, que a criação de empresas estatais pelo Estado implica o seguinte processo de decisão estatal: (i) as empresas estatais são criadas para a satisfação de um interesse público relevante; (ii) para o alcance desse interesse público, entende-se ser a forma empresarial a mais adequada; (iii) ademais, no caso das sociedades de economia mista, entende-se que a forma empresarial detida exclusivamente pelo Estado não é suficiente, sendo necessária também a participação de capital privado; nesse caso, o interesse público será mais bem alcançado pela forma empresarial híbrida, sendo a busca do lucro um dos meios para o alcance desse fim social; (iv) em qualquer caso, não se pode desconsiderar ser a empresa estatal um braço empresarial do Estado, servindo ela também para o alcance de políticas públicas do setor em que atua, observadas as limitações decorrentes da forma empresarial (híbrida, no caso de sociedade de economia mista) adotada.

### 3 Administração central e empresa estatal: o controle que advém do acionista controlador

A criação de uma entidade com personalidade jurídica própria de direito privado, apartada da Administração central (isto é, da Administração Direta), enseja maior autonomia e flexibilidade (cuja intensidade variará caso a caso) para a execução dos fins que lhe foram cometidos em relação à Administração direta.

No caso da Administração indireta, está-se diante de entidades com *personalidade jurídica própria e competência fixada em lei* (a chamada descentralização). Trata-se de um núcleo com competências, deveres e responsabilização próprios, fixados em lei.<sup>8</sup> Destarte, a relação entre Administração direta e Administração indireta não é de hierarquia, não podendo aquela rever atos ou avocar competências desta.

Isso não significa, contudo, que a entidade descentralizada possa executar suas atividades sem a observância de qualquer diretriz estabelecida pela Administração central — o que seria um contrassenso, tendo em vista que a entidade continua pertencendo à Administração (ainda que com grau de autonomia) e sendo, pois, braço de atuação estatal. Como entidades estatais que são, a Administração central possui mecanismos para coordenar a atuação das estatais com as políticas públicas centrais da esfera federativa a que a empresa estatal encontra-se vinculada.

<sup>8</sup> Odete Medauar, elencando as principais diferenças entre o controle hierárquico e o controle tutelar, destaca justamente a questão da competência própria da entidade da Administração indireta, o que impede o exercício dos poderes hierárquicos sobre ela pela Administração direta: "Em segundo lugar, os entes descentralizados, além da personalidade jurídica, são dotados de poder próprio de decisão em matéria específica, ou seja, têm competência própria, de regra fixada em lei, o que *exclui aquele caráter de fungibilidade nas atribuições respectivas do superior e do inferior*, típica da relação hierárquica. A descentralização seria vã se houvesse a possibilidade jurídica de outro órgão despojar o ente descentralizado de suas funções em virtude do poder hierárquico. A descentralização administrativa interrompe o vínculo unitário da hierarquia, impossibilitando ao órgão central avocar a si a competência da entidade" (MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 89, grifos do original).

O primeiro, bastante estudado, trata-se do chamado *poder de tutela ou de supervisão*, que se diferencia do controle hierárquico existente entre órgãos da Administração direta.<sup>9</sup> O poder de tutela ou supervisão, que será exercido pelo órgão da Administração direta que tiver relação temática com o objeto social da empresa,<sup>10</sup> busca assegurar que a Administração central possa supervisionar as atividades executadas pelo ente descentralizado, assegurando convergência entre as políticas públicas do setor.

Em âmbito federal, a supervisão ministerial sobre as entidades da Administração indireta está prevista no Decreto-Lei nº 200/67. Quanto aos objetivos da supervisão ministerial sobre os entes da Administração indireta, o decreto-lei estabelece que ela deverá visar, especialmente, à (i) realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade, à (ii) harmonização com a política e a programação do governo no setor de atuação da entidade, à (iii) eficiência administrativa e à (iv) autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade (art. 26). Em outras palavras, a supervisão ministerial visará a assegurar o cumprimento do interesse público relevante e específico que fundamentou a criação da entidade e a coordenação das atividades da entidade com as políticas governamentais no setor de atuação da entidade, reafirmando, inclusive, a autonomia necessária para o cumprimento desse objetivo.

Esses três vetores — cumprimento do interesse público justificador da criação da estatal, harmonização com política governamental na área de atuação da entidade e autonomia da entidade — são ainda mencionados pelo art. 27, do decreto-lei, que ressalta que as empresas estatais atuarão em “condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo”.

Ocorre que, no caso das empresas estatais, há outro (e talvez o principal) instrumento que permite o controle desses entes pela administração central: o *permanente*

<sup>9</sup> No caso de órgãos dentro de uma mesma pessoa jurídica (como ocorre com a Administração direta), é possível que haja a desconcentração de funções e competências de um superior para seus subordinados, sem a criação de novas pessoas jurídicas. Nesse caso, tendo em vista que a responsabilização permanece com o superior hierárquico, este exerce controle hierárquico sobre seus subordinados, com amplos poderes, podendo avocar para si uma decisão ou alterar decisão tomada pelo agente subordinado.

<sup>10</sup> O DL nº 200/67 arrola os meios pelos quais a Administração direta poderá exercer a supervisão sobre a entidade da Administração indireta. São eles: “Art. 27, Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento: a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica; b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade; c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo; d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia; e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle; f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração; g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas; h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; i) intervenção, por motivo de interesse público”.

*poder de controle exercido pelo ente criador do ente estatal empresarial — União, Estado ou Município, conforme a esfera federativa.*

Esse poder de controle reside tanto na capacidade de maioria assemblear (em razão da detenção da maioria do capital votante da companhia), como (e disso decorrente) na possibilidade de eleger a maioria dos representantes nos órgãos diretivos da empresa, conforme sua organização interna (por exemplo, Conselho de Administração e Diretoria Executiva).

O controle a ser exercido pelo seu ente criador — União, Estado ou Município — visa a assegurar o cumprimento dos fins sociais da estatal, garantindo-se que o interesse público que ensejou a criação do ente na forma empresarial seja adequadamente cumprido. Com a maioria do capital votante, garante-se ao Poder Público a maioria nas votações assembleares, bem como a possibilidade de eleger a maior parte dos conselheiros do Conselho de Administração que, por sua vez, elegerão os diretores da Diretoria Executiva — os dois principais órgãos de administração das empresas estatais. Essa maioria, que enseja o controle da estatal, visa a assegurar a satisfação do interesse público que justifica sua criação — conforme expresso na lei de criação da empresa estatal.

Ou seja, nas empresas estatais, *para além do mecanismo de controle ministerial — e tão ou mais importante quanto —, tem-se a influência exercida pelo ente controlador pelo enfoque societário, como acionista controlador da empresa.*

#### 4 O acionista controlador nas empresas estatais: balizas de atuação

Qualquer acionista — seja ele controlador ou minoritário — deve exercer seus poderes de gestão da sociedade — notadamente seu poder de voto — sempre visando ao alcance dos fins da sociedade. O voto nada mais é do que o instrumento pelo qual os acionistas — partícipes desse fim comum — gerem a entidade, de modo a levá-la, da melhor forma possível, a alcançar os fins a que todos se propuseram a buscar. Destarte, caso o acionista exerça seu voto com vistas a fins externos aos objetivos sociais, estará ele utilizando seu direito de forma abusiva, sujeitando-se às consequências previstas na lei.

Destarte, a atuação dos acionistas — e, notadamente, do acionista controlador — deverá estar sempre voltada para o alcance dos interesses e fins da sociedade. Exercer seus direitos — notadamente, seu direito de voto — de modo a direcionar a sociedade para fins extroversos àqueles previstos em seu estatuto (e que representam o objetivo comum para o qual os sócios se uniram) é considerado como um desvio da finalidade social, um abuso do direito do sócio. Nesse caso, a Lei nº 6.404/76 (Lei de Sociedades Anônimas – LSA) prevê consequências tanto para o abuso do

poder de voto do acionista, como especificamente para o abuso do poder de voto do acionista controlador e dos administradores da companhia.<sup>11</sup>

Essas considerações aplicam-se, integralmente, para as sociedades empresariais e, especificamente, para as sociedades anônimas. E para as empresas públicas e sociedades de economia mista, haveria alguma peculiaridade a elas aplicáveis — tendo em vista que, conforme visto, elas são criadas justamente para o alcance de um interesse público relevante?

Entendemos que a resposta é positiva. O que fundamenta a criação de um ente empresarial pelo Estado é, na esteira do que foi visto, um interesse público relevante, que deve ser sempre perseguido pela entidade. Isso gera consequências inegáveis para a gestão da sociedade, sendo que seu acionista controlador — fundador da companhia — deverá perseguir tal interesse público. Essa peculiaridade vem expressa na LSA, dispondo especificamente sobre o controlador na sociedade de economia mista:

Art. 238. A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), *mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.*

De fato, a norma citada não inova em relação ao que foi apontado no tópico anterior: as empresas estatais (incluídas aqui não apenas as sociedades de economia mista, necessariamente reguladas pela LSA,<sup>12</sup> mas também as empresas públicas), como braços empresariais do Estado, devem perseguir o interesse público que fundamentou sua criação, sendo certo então que seu acionista controlador poderá (de fato, deverá) direcionar a gestão da estatal para a satisfação desse interesse público, sem que isso caracterize desvio da finalidade social da companhia.

Lembremos que o interesse público que demandou a criação da empresa estatal passa a ser expresso nos seus fins sociais. Ou seja, a satisfação do interesse público nada mais é que o cumprimento dos fins sociais da estatal, a execução das atividades que compreendem seu objeto social — e cuja realização implica a satisfação do interesse público originário da empresa estatal. *Cumprir o interesse público que justificou a criação da empresa é justamente fazer cumprir os fins sociais previstos em sua lei autorizativa e no seu estatuto — que, por sua vez, são executados por meio de uma estrutura empresarial.*

<sup>11</sup> Nesse sentido, a Lei nº 6.404/76 estabeleceu sanções específicas para a *condução abusiva dos negócios de uma companhia por seus acionistas*, prevendo, com vistas a sua coibição, duas condutas: o (i) *exercício abusivo do direito de voto*, aplicável a qualquer acionista (art. 115), e o (ii) *abuso de poder pelo acionista controlador*, destinado ao acionista que controla a companhia (art. 116 e art. 117). A lei também previu que a responsabilização dos administradores da companhia quando eles, dentro de suas atribuições ou poderes, atuarem com culpa ou dolo, ou quando perpetrarem violação legal ou estatutária, ensejarão sua responsabilização na esfera civil (art. 158).

<sup>12</sup> As sociedades de economia mista devem necessariamente adotar a forma de sociedade anônima (conforme art. 5º, III, Decreto-Lei nº 200/67) e, portanto, estão sujeitas à Lei nº 6.404/76.

Quando da criação da empresa estatal, o legislador entendeu que o interesse público a ser buscado pelo ente seria mais adequadamente implementado pela *forma empresarial*, conforme definido pela lei autorizadora. Disso se extrai, então, que seu controlador deverá agir em observância à forma empresarial e aos fins sociais da empresa. A *forma empresarial*, escolhida pelo legislador para que a empresa estatal (seja empresa pública, seja sociedade de economia mista) execute seu objeto social, deve ser respeitada, sendo que busca pelo lucro, de modo a obter o retorno financeiro para a estatal e seus acionistas, não pode ser desconsiderada.

Isso não significa, de forma alguma, que o lucro deva ser maximizado pelos acionistas e seus administradores, em qualquer decisão concernente à empresa — o que, aliás, não é verdade nem mesmo em empresas exclusivamente privadas, haja vista, inclusive, a função social das empresas em geral. É possível que algumas decisões sejam tomadas de forma não a maximizar o lucro num prazo curto, ou mesmo a priorizar outros valores — tal como a sustentabilidade, por exemplo. Assim, no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, temos a presença de interesse público, que deverá conviver e ser sempre cotejado com a busca pelo lucro — que, contudo, não pode ser desconsiderada na gestão da empresa.

Mas é importante ressaltar que *a busca do retorno financeiro satisfaz aos próprios interesses públicos — não beneficia somente aos sócios privados, no caso de sociedade de economia mista*. Afinal, é o lucro que confere capacidade financeira para que empresa estatal continue exercendo suas atividades e, pois, cumprindo os fins sociais que lhe foram atribuídos.

Ademais, o fato de se tratar de uma sociedade de economia mista não autoriza que seu ente público controlador impute-lhe objetivos alheios aos seus fins sociais. Afinal, a empresa estatal é criada e controlada pelo Poder Público para o alcance de um interesse público relevante que, por sua vez, está refletido em seus fins sociais.

Isso significa que a empresa estatal pode — deve — ser um braço do ente público para a execução da política pública concernente aos seus fins sociais; para isso que a estatal foi criada, conforme deverá estar expressamente previsto na sua lei autorizativa e em seu estatuto. Mas ela não poderá ser utilizada, por exemplo, para a implementação de políticas públicas que não se relacionem diretamente a seu objeto social, uma vez que isso implicará o desvio da função legal e social da companhia e o abuso do poder do controlador.

Em outras palavras, *o interesse ou a finalidade social da estatal não pode ser confundido com pretensões diversas que interessem ao acionista controlador, fazendo-o orientar a empresa para atendê-las*. Da mesma maneira, como são irrelevantes às finalidades mais amplas de um grupo econômico que controla uma companhia regida pela LSA (pois nessa específica companhia o controlador terá que perseguir sua finalidade consubstanciada no seu objeto social), igualmente é irrelevante numa

empresa pública ou sociedade de economia mista se a finalidade impingida pelo controlador é ou não conforme ao interesse público mais amplo, quando descoincidente do interesse específico que, na lei autorizadora e nos estatutos respectivos, justificam e correspondem à finalidade social da empresa estatal.

Nessa toada, o art. 238 da LSA, anteriormente mencionado, que trata especificamente das sociedades de economia mista, não pode ser interpretado no sentido de que esse dispositivo autorizaria que a sociedade de economia mista seja utilizada como instrumento de política governamental alheia ao seu fim, o que equivaleria a um desvio da finalidades legal e social incumbidas à empresa. O interesse público satisfaz-se com o cumprimento dos fins sociais da companhia, conforme descrito em sua lei criadora e em seu estatuto social. *Outros interesses públicos não compreendidos no objeto social não poderão ser perseguidos por meio da sociedade de economia mista* — por mais relevantes e nobres que sejam —, simplesmente porque isso equivaleria a desviar a estatal de sua função social, legal e estatutariamente prevista.

Veja-se, aliás, que o próprio Decreto-Lei nº 200/67, ao indicar os objetivos da supervisão ministerial a ser exercida sobre a entidade supervisionada, estabelece a harmonização das atividades da entidade com o plano do governo no tocante à área de atuação da entidade (art. 26, II) — restringindo tal harmonização com os planos de governo relacionados aos fins sociais da entidade.

A título exemplificativo, tomemos uma empresa estatal municipal com o objeto social de prestar serviços de saneamento básico, incluindo atividades de abastecimento de água, esgotamento, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, entre outras correlatas. O interesse público relevante que justificou a criação dessa empresa relaciona-se com a garantia de disponibilização desses serviços para a população municipal. Dessa forma, natural que a empresa seja utilizada, dentro de certos limites (referentes especialmente à preservação da forma empresarial híbrida adotada pela lei autorizativa), para uma política pública de universalização do acesso ao serviço que constitui seu objeto. Nesse caso, o controlador — Município — poderá direcionar os negócios da companhia de modo a que ela tenha metas de expansão do serviço, aumentando o número de munícipes atendidos pelas atividades da empresa. Prestar serviços de abastecimento à população municipal nada mais é do que cumprir o interesse público relevante que justificou sua criação e que está expresso nos seus fins sociais.

No entanto, a empresa estatal não poderia ser utilizada como instrumento para a implementação de *qualquer* política governamental, mas tão só — e ainda assim com limites, sempre respeitado o fato de tratar-se de ente empresarial híbrido — para a *política pública que tenha relação com seus fins*. Nesse sentido, poderia ser caracterizado como desvio de finalidade caso o Município, no exercício de seu poder controlador da empresa, impusesse que a sociedade de economia mista de saneamento refizesse todo o asfaltamento das ruas municipais, independentemente de



estar ou não sob elas realizando obras na rede de água e esgotamento sanitário. *Para programas e objetivos alheios aos fins da empresa, o Poder Público deverá utilizar-se de outro ou outros dos inúmeros instrumentos que ele possui para a implementação de políticas públicas.* Do contrário, estaríamos a impor que a companhia direcione-se a objetivos que extrapolam seu objeto social, desviando a sociedade de seus fins. O acionista controlador, nesse caso, estará abusando de seu poder, uma vez que desviando a estatal dos fins impostos por sua lei autorizativa e seu estatuto.

O que buscamos apontar é que, se é certo que as empresas estatais têm na sua concepção a busca de um interesse público relevante e devem sempre perseguir-lo, não é possível que lhes seja incumbida a satisfação de *qualquer* interesse público.<sup>13</sup> Em outras palavras, é possível que o acionista controlador utilize a estatal para a implementação de uma política pública que revele relação com seus fins sociais — e, ainda aqui, sem se desatentar para a lógica empresarial, que também faz parte da natureza da companhia e não pode ser desconsiderada. Fazemos essa ressalva porque, ainda que se trate de uma política pública relacionada com os fins da estatal, mesmo assim não se pode desconsiderar a forma empresarial, impondo perdas à empresa e aos acionistas minoritários, sob pena de colocar em risco a viabilidade da empresa e, pois, os fins sociais — que expressam relevante interesse público, autorizador da criação da empresa — a ela relacionados.

Mas não é cabível que o acionista controlador lhe imponha a realização de qualquer política pública, por mais relevante que seja, que não tenha pertinência com os fins sociais da empresa — sob pena de desvio da finalidade legal e social da companhia e caracterização de abuso do poder do controlador.

Há ainda duas peculiaridades concernentes a algumas empresas estatais, que tornam as conclusões acima ainda mais significativas.

Uma, o caso de *empresas estatais com capital aberto*, negociado em bolsa. Nesses casos, a empresa estatal não só conta com participação de acionistas

<sup>13</sup> Veja-se que mesmo Mario Engler Pinto Junior, que defende uma visão mais ampliada sobre os fins sociais de uma empresa estatal, ressalta que tal ampliação vai até onde haja compatibilidade e adequação com o fim social previsto na lei autorizativa: "O interesse público típico da companhia mista não se confunde com o interesse individual do Estado enquanto acionista controlador. O artigo 238 da Lei nº 6.404/76 não se refere ao fim público como elemento estranho à causa societária, mas trata-o como parte integrante do interesse da companhia." (PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa estatal: função econômica e dilemas societários*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 314-315, grifado). Também nesse sentido é o entendimento de Vera Franco, citada por Mario Engler Pinto Junior: "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 transmute 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" (FRANCO, Vera Helena de Mello, apud PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa estatal: função econômica e dilemas societários*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 314).

minoritários privados (fato presente em qualquer sociedade de economia mista), mas também há grande capilaridade na participação desses acionistas minoritários, cujos interesses não podem ser desprezados. Aliás, a própria LSA direcionou esforços para a proteção dos minoritários nas sociedades anônimas e, especificamente, nas sociedades de economia mista.<sup>14</sup> Exemplo disso é a previsão no sentido de ser assegurado aos minoritários o direito de eleger ao menos um representante no Conselho de Administração (art. 239, *caput*). No mais, essencial notar que, justamente por ser uma empresa com ações negociadas em bolsa, há, para além do lucro, a busca de valorização das ações da companhia. Destarte, as decisões tomadas pelo acionista controlador podem não apenas prejudicar os acionistas minoritários, mas também a própria companhia, caso haja redução de atratividade da sociedade e perda de seu valor de mercado.

Duas, o caso de empresas estatais que detêm grande poder de direcionamento no mercado em que atuam como um todo, o que faz com que as decisões da empresa — e, especialmente, de seu acionista controlador — afetem todo o mercado concernente ao setor de sua atuação.

Tais características devem ser atentadas na condução da gestão da empresa estatal e, especialmente, no exercício do poder de controle exercido pelo ente público controlador.

## 5 Conclusões: as balizas para a atuação do acionista controlador nas empresas estatais

No processo de criação das empresas estatais, avalia-se que o alcance de um determinado interesse público relevante (conforme hipótese autorizativa para a criação de empresas estatais, nos termos do art. 173 da CF) será mais adequadamente satisfeito pela forma empresarial. Especificamente no caso de sociedades de economia mista, avalia-se ainda que a forma empresarial detida exclusivamente pelo Estado não seria suficiente, entendendo-se necessária também a participação de capital privado.

Instaura-se, a partir daí, um contexto de permanente — embora não insuperável — conflito na gestão desses entes. Por um lado, dizer que o interesse público será mais bem alcançado pela forma empresarial híbrida implica aceitar (e defender) a

<sup>14</sup> Sobre a proteção dos acionistas minoritários em sociedades de economia mista, interessante é a lição de Carlos Ari Sunfeld: "Não há impropriedade no reconhecimento, a sócios minoritários de empresas de economia mista, de direitos de que decorrem condicionamentos aos poderes do acionista estatal. Ao submeter-se à forma empresarial — e é disso que se trata nas sociedades mistas — o Estado conscientemente opta por um modelo de organização em que, à diferença do autárquico, seus poderes de controle, conquanto existentes e necessários, serão condicionados, à vista da necessidade de composição de interesses" (SUNFELD, Carlos Ari. *A participação privada nas empresas estatais*. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 273).

busca do lucro como um dos meios para o alcance desse fim social. Por outro lado, não se pode desconsiderar ser a empresa estatal um braço (empresarial) do Estado, servindo ela também para o alcance de políticas públicas do setor em que atua, observadas as limitações decorrentes da forma empresarial adotada.

Ocorre que qualquer acionista (seja ele controlador ou minoritário) deve exercer seus poderes de gestão da sociedade — notadamente seu poder de voto — sempre visando ao alcance dos fins da sociedade. Destarte, caso o acionista exerça seu voto de modo a direcionar a sociedade para fins diversos daqueles previstos em seu estatuto (e que representam o objetivo comum para o qual os sócios se uniram), haverá desvio da finalidade social, um abuso do direito do sócio.

Nesse sentido, a empresa estatal, com braço empresarial do Estado, deve perseguir o interesse público que fundamentou sua criação, sendo certo que seu acionista controlador poderá (de fato, deverá) direcionar a gestão da empresa para a satisfação desse interesse público, sem que isso caracterize desvio de sua finalidade social. Entretanto, outros interesses públicos, não compreendidos no objeto social da empresa (conforme especificado na lei autorizativa e detalhados no estatuto social), não poderão ser perseguidos por meio da empresa estatal — por mais relevantes e nobres que sejam —, simplesmente porque isto equivaleria a desviar a estatal de sua função social, legal e estatutariamente prevista.

Especificamente no caso das sociedades de economia mista, frisamos que o art. 238, da LSA, não autoriza que o ente público controlador da companhia imponha-lhe o ônus de implementar políticas públicas gerais ou extrassetoriais para além dos fins sociais especificamente imputados à empresa e nem cumprir deveres não relacionados com seu fim social. O referido artigo deve ser interpretado em sua inteireza, possibilitando que seu controlador imponha à companhia — como ente da Administração Pública que é — políticas relacionadas aos seus fins sociais (com observância das balizas supracitadas).

Destarte, as empresas estatais não podem ser utilizada para a implementação de outras políticas públicas, uma vez que isso implicará o desvio da função legal e social da empresa e o abuso do poder do controlador.

---

**Limits of the Controlling Shareholder's Action in State Enterprises: between the Search of Economic Results and the Consecration of its Public Purposes**

**Abstract:** The creation of a corporate entity by the Government must be guided by the fact that, for the satisfaction of a relevant public interest, the state action must take place under a corporate form (that therefore will be seeking for profit). However, these state enterprises do not cease to belong to the administrative structure and to be instrument of state action, in order to fulfill the public purpose determined in its corporate purpose. Therefore, relevant issue in the study of state enterprises it is the search of balance of the binding of these entities to the satisfaction of public interests (since belonging to the Public Administration) and the autonomy and expertise to justify the creation of state entities in a corporate form (and therefore guided by the pursuit of profit). The state controlling shareholder can not use

its controller powers for forcing the execution of goals out of the company's purpose, or to put at risk the frustration of the social purposes of the company that represent the public interest which justify the creation of the state corporate entity.

**Key words:** State Enterprise. Public-Private Company. Public Company. Controlling Shareholder. Power Control. Profit.

---

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Marina Fontão. Limites da atuação do acionista controlador nas empresas estatais: entre a busca do resultado econômico e a consagração das suas finalidades públicas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 13, n. 49, p. 79-94, jan./mar. 2015.

---

Recebido em: 19.12.2015

Aprovado em: 27.02.2015