

ASSESSORIA DE EMPRESAS E FUNDAÇÕES

PROCESSO: SFP-EXP-2022/22622

PARECER AEF N.º 1/2022

INTERESSADO: COSESP – COMPANHIA DE SEGUROS DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. EMPRESA ESTATAL. DIREITO SOCIETÁRIO E EMPRESARIAL PÚBLICO. EMPRESA PÚBLICA UNIPESSOAL. Unipessoalidade da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) em decorrência da iminente extinção da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP), a ser sucedida pelo Estado de São Paulo, único outro acionista da CPP. 1. Nos termos do artigo 3º da Lei federal 13.303/2016, é juridicamente possível a existência de empresa pública “cujo capital social é integralmente detido (...) pelo Estado”. 2. Nos termos do artigo 14 da Lei estadual 11.688/2004, não há óbice jurídico a que a CPP se mantenha como sociedade unipessoal. 3. Em vista das conclusões precedentes, não se aplica à hipótese a dissolução de pleno direito prevista no artigo 206 da Lei federal 6.404/1976.

Senhora Procuradora Geral do Estado,

1. Trata-se de consulta do Sr. Secretário Executivo do Conselho de Defesa de Capitais do Estado – CODEC, sobre a possibilidade de empresa estatal ter como único acionista a Administração direta.

2. Em resumo, todo o capital social da Companhia Paulista de Parcerias – CPP é hoje de titularidade do Estado de São Paulo e da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COSESP. Com a extinção da COSESP, o Estado de São Paulo a sucederá¹ e, por consequência, passará a ser titular de 100% das ações representativas do capital social da CPP.

3. Questiona-se, diante disso, se é juridicamente possível manter a CPP com um só acionista, tendo em vista que, de um lado, o artigo 206 da Lei federal nº 6.404,

1 Cf. Artigo 66 da Lei estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e artigo 10 do Decreto estadual nº 64.418, de 28 de agosto de 2019.

de 15 de dezembro de 1976, prevê a dissolução de pleno direito da companhia unipessoal e, de outro lado, o artigo 3º da Lei federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, define “empresa pública” como entidade cujo capital social é *integralmente* detido pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios.

Eis o relatório. Opina-se.

I – DA EMPRESA PÚBLICA COMO “SOCIEDADE UNIPESSOAL”

4. Embora tenha havido, no passado, dúvidas em torno da figura da “sociedade unipessoal”, atualmente, sua previsão não só tem consenso doutrinário, como também expressa previsão legal.

5. A unipessoalidade empresarial é conhecida no âmbito das sociedades por ações, na figura da “subsidiária integral”, a qual, nos termos da Lei federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (“Lei das S/A”), é constituída “mediante escritura pública, tendo como único acionista *sociedade brasileira*” ou “convertida em subsidiária integral mediante aquisição, por *sociedade brasileira*, de todas as suas ações” (artigo 251, *caput* e §2º, respectivamente). Conforme exposição de motivos do projeto do qual se originou a Lei das S/A:

a companhia que tem por único acionista outra sociedade brasileira é expressamente admitida e regulada no artigo 252, que dá **juridicidade ao fato diário, a que se vêem constringidas as companhias**, de usar “homens de palha” para subscreverem algumas ações, em **cumprimento ao requisito formal de número mínimo de acionistas**.²

6. Segundo Modesto Carvalhosa, essa preocupação é resquício de um passado em que as sociedades empresárias eram vistas mais como contrato do que como instituição. Apesar da evolução legislativa, interpretou-se que a “subsidiária integral” pressupõe “a existência de uma sociedade controladora pluripessoal”.³ Abre-se, então, a questão sobre a possibilidade de empresas públicas ou sociedades de economia serem “subsidiárias integrais”, dado que seu capital não seria controlado por uma sociedade pluripessoal, mas por uma só pessoa jurídica de direito público.⁴

2 http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/acesso_informacao/institucional/sobre/anexos/EM196-Lei6404.pdf

3 CARVALHOSA, Modesto; KUYVEN, Fernando. *Tratado de Direito Empresarial*, vol. III – *Sociedades Anônimas*. São Paulo: RT, 2018.

4 *Ibid.*, p. 1151. Ver também: CARVALHOSA, Modesto. *Comentários à lei das sociedades anônimas*. São Paulo: Saraiva, 2014. v. 4, t. II.

7. Descabe aqui se alongar no debate teórico, bastando registrar que essa questão se inseria em um contexto em que eram hesitantes os conceitos de “empresa pública” e “sociedade de economia mista”, inspirados no Decreto-Lei federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual, além de ter alcance restrito à Administração Federal, sofreu reformas justamente para alterar a extensão desses conceitos (artigo 5º, incisos II e III, reformados pelo Decreto-Lei federal nº 900, de 29 de setembro de 1969). O tema continuou em construção com o advento da Constituição Federal de 1988, que depois foi reformada para detalhar os limites nos quais a lei ordinária regulamentaria o regime das empresas públicas e sociedades de economia mista e “suas subsidiárias” (artigo 173, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998).

8. A legislação atual, por sua vez, não deixa dúvida. Ao regulamentar a matéria, a Lei federal nº 13.303/2016 conceitua “empresa pública” nos seguintes termos:

Art. 3º **Empresa pública** é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, **cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados**, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

9. Nota-se, assim, que o *primeiro* conceito legal de empresa pública pressupõe que esta tenha capital social *integralmente* detido *ou* pela União, *ou* pelos Estados, *ou* pelo Distrito Federal, *ou* pelos Municípios.⁵ A *possibilidade* de que o capital social seja dividido com outras entidades da Administração Pública direta ou indireta é *admitida* (parágrafo único), mas não obrigatória (*caput*).⁶ Tem-se, portanto, que a legislação não só aceita, como parte da premissa de que empresas públicas são de

5 Descarta-se a interpretação de que o *caput*, ao referir-se a “Estados”, no plural, estivesse cogitando que sempre haveria mais de um Estado-federado no quadro acionário, pois, logo em seguida, seu parágrafo único fala em “Estado”, no singular. Ademais, o *caput* cita a União (obviamente) no singular. Por simetria federativa, não se justificaria presumir que a União tivesse privilégio de ser a única acionista de suas empresas públicas sem que tal possibilidade também se estendesse aos demais entes da federação.

6 Por lógica, serão pluripessoais as sociedades de economia mista, cuja definição, residual, pressupõe a divisão do capital social entre a Administração Pública direta ou indireta e pessoas jurídicas de direito privado não pertencentes à Administração indireta (art. 4º, Lei 13.303/2016).

capital integralmente detido por um só ente federativo, enquadrando-se no conceito das chamadas “sociedades unipessoais” ou “empresas unipessoais”.⁷

10. Na medida em que o artigo 3º da Lei nº 13.303/2016 é de igual hierarquia e posterior ao artigo 206 da Lei nº 6.404/1976, aquele prevalece, nos limites da sua extensão (isto é, em relação às empresas públicas), em relação a este.

11. De fato, atualmente, a doutrina admite que é “possível a figura da sociedade unipessoal, ou seja, de empresa pública que tem a íntegra de seu capital nas mãos do instituidor (art. 3º, caput, da Lei nº 13.303/2016)”,⁸ circunstância essa que se confirma por diversos precedentes.

12. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já fez referências ao tema, sem nada opor. Assim, por exemplo, nenhuma ressalva foi feita quando reconheceu que “pela análise do teor do PLC 79/2011 [...], depreende-se que a EBSERH será empresa pública unipessoal, com personalidade jurídica e patrimônio próprio” (TC 005.718/2011-2), nem, tampouco, quando se referiu à unipessoalidade societária da Caixa Econômica Federal – CEF (TC 001.991/1998-1) ou da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (TC 010.498/2000-1).

13. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por sua vez, ao analisar as contas da Santo André Transportes – SA-TRANS (Processo TC-4728/989/15), reconheceu, também sem qualquer oposição ou apontamento que “o capital social da Santo André Transportes é 100% (cem por cento) da Municipalidade de Santo André, visto estar enquadrada no instituto de empresa pública unipessoal”. Nota-se, assim, que a figura da empresa pública unipessoal ocorre não só no âmbito da União – cujo legislador acumula as competências tanto para constituir empresas estatais quanto para legislar privativamente sobre direito civil e empresarial como um todo (artigo 22, inciso I, Constituição Federal) –, mas também no âmbito dos demais entes da federação.

14. A propósito, nota-se que as empresas unipessoais são, hoje, figuras ordinárias do rol de pessoas jurídicas empresariais, a exemplo da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI – artigo 1.033 do Código Civil, na redação dada pela

7 A fim de evitar a contradição em termos da expressão “sociedade unipessoal”, pode-se usar a expressão “empresa unipessoal”.

8 MAFFINI, Rafael. Comentários – Artigos 1º-27. In: PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres et al. Comentários à Lei das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16. 2. ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020.

Lei federal nº 12.441, de 11 de julho de 2021) e da Sociedade Limitada Unipessoal (artigo 1.052, §2º do Código Civil, na redação dada pela Lei federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, chamada “Lei da Liberdade Econômica”), que é, aliás, uma das formas que as empresas públicas podem assumir,⁹ tratando-se, portanto, de mais uma referência legislativa que concebe a unipessoalidade para empresas públicas.¹⁰

15. Fechando esse contexto, a exposição de motivos da citada Lei da Liberdade Econômica (conversão da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019) ratifica o objetivo de se valer da unipessoalidade empresária a fim de ultimar as participações societárias meramente formais:

Na mesma toada, seguindo a tendência mundial que se consolidou há décadas, regulariza-se, finalmente, a sociedade limitada unipessoal, de maneira a encerrarmos a prática que se multiplicou exponencialmente em que um sócio é chamado tão somente para preencher a necessidade de pluralidade, sem real cota significativa no negócio.

16. Pelo exposto, e nos termos da literalidade do artigo 3º da Lei nº 13.303/2016, conclui-se pela juridicidade da empresa pública “cujo capital social é integralmente detido [...] pelo Estado”.

II – DA POSSÍVEL UNIPESSOALIDADE DA CPP

17. A Companhia Paulista de Parcerias – CPP teve sua constituição autorizada pela Lei estadual nº 11.688, de 19 de maio de 2004, que prevê:

Artigo 14 – A CPP operará mediante o regime de **capital social** autorizado, que será composto por ações ordinárias ou preferenciais nominativas, sem valor nominal, **podendo o Estado integralizá-lo** em dinheiro, ou em bens e direitos avaliados na forma da legislação pertinente.

9 Ao contrário das sociedades de economia mista, que *devem* ser constituídas como sociedades por ações, as empresas públicas *podem* ser – e, em regra, de fato, são, como a DERSA – constituídas nesta forma, devendo observar, em todo caso, regras contábeis da Lei das S/A (art. 5º a 8º da Lei nº 13.303/2016). Seguiu-se, assim, o modelo do Decreto-Lei federal nº 200/1967, segundo o qual a empresa pública poderia “revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito” (art. 5º, II).

10 Já antes da Lei nº 13.303/2016, citando Garcia de Enterría, Carlos Ari Sundfeld comentou “empresas cujo único sócio era, direta ou indiretamente, o Estado”, cujo controle, “de modo perfeitamente natural, transcendendo os limites da mera relação de controle societário”, caracteriza-se como um “controle institucional, no contexto de uma regulação jurídico-pública”: SUNDFELD, Carlos Ari. Reforma do estado e empresas estatais. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006, p.271.

§ 1º - **Poderão** participar do capital da CPP outras entidades da Administração Estadual, desde que o Estado mantenha, no mínimo, a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto.

§ 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a subscrever e integralizar o capital da CPP com os seguintes bens e direitos, na forma do “caput” deste artigo [...].

18. Verifica-se que o §1º do artigo 14 da Lei estadual nº 11.688/2004 prevê que o capital social da CPP *poderá* ter participação de outras entidades da administração estadual. Não é usado o imperativo “deverá” para se referir à *possibilidade* de se admitir acionistas outros que a administração direta. Quanto à proporção dessa participação, ressalva-se apenas que o Estado deve manter *no mínimo* a maioria das ações com direito a voto, sem referência a eventual *máximo* – tampouco previsto no *caput* ou no §2º, que autorizam a administração, por meio do Poder Executivo, a subscrever e integralizar o capital social da CPP, sem ressalvas quanto ao eventual limite máximo de participação.

19. Infere-se, portanto, que a legislação estadual não impõe óbice a que a CPP seja mantida como sociedade unipessoal, como de fato admite a legislação federal.

III – CONCLUSÃO

20. Pelo exposto, conclui-se:

- (i) nos termos do artigo 3º da Lei federal nº 13.303/2016, que é juridicamente possível a existência de empresa pública “cujo capital social é integralmente detido [...] pelo Estado”;
- (ii) nos termos do artigo 14 da Lei estadual nº 11.688/2004, que não há óbice jurídico a que a CPP se mantenha como sociedade unipessoal;
- (iii) em vista dos itens (i) e (ii) supra, que não se aplica à hipótese a dissolução de pleno direito prevista no artigo 206 da Lei federal nº 6.404/1976.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

GPG-AEF, 2 de fevereiro de 2022.

BRUNO LOPES MEGNA

Procurador do Estado Assessor respondendo pela
coordenação da Assessoria de Empresas e Fundações

PROCESSO: SFP-EXP-2022/22622

INTERESSADO: COSESP – COMPANHIA DE SEGUROS DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. EMPRESA ESTATAL. DIREITO SOCIETÁRIO E EMPRESARIAL PÚBLICO. EMPRESA PÚBLICA UNIPESSOAL. Unipessoalidade da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) em decorrência da iminente extinção da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP), a ser sucedida pelo Estado de São Paulo, único outro acionista da CPP. 1. Nos termos do artigo 3º da Lei federal 13.303/2016, é juridicamente possível a existência de empresa pública “cujo capital social é integralmente detido [...] pelo Estado”. 2. Nos termos do artigo 14 da Lei estadual 11.688/2004, não há óbice jurídico a que a CPP se mantenha como sociedade unipessoal. 3. Em vista das conclusões precedentes, não se aplica à hipótese a dissolução de pleno direito prevista no artigo 206 da Lei federal 6.404/1976.

1. Aprovo o **Parecer AEF nº 1/2022**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Restitua-se à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado – CODEC.

GPG, 03 de fevereiro de 2022.

MARIA LIA PINTO PORTO CORONA
PROCURADORA GERAL DO ESTADO

BRUNO LOPES MEGNA
Procurador do Estado