

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**

**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Cordoba)

---

**A CONSTITUIÇÃO DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO  
ESPECÍFICO NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SUA  
AUTONOMIA PATRIMONIAL**

***THE CONSTITUTION OF THE SPECIFIC PURPOSE COMPANY  
IN THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND ITS EQUITY  
AUTONOMY***

**JEAN COLBERT DIAS**

Doutorando em Direito Empresarial e Cidadania pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Católica Joinville – JOINVILLE - SC. Pós-graduado em Direito Criminal pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Bacharel em Direito pela Associação Catarinense de Ensino – Joinville – SC. Professor. Advogado. E-mail: [jean@diasferreiraadvogados.com.br](mailto:jean@diasferreiraadvogados.com.br).

**ANDERSON FERREIRA**

Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Pós-graduado em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bacharel em Direito pela Associação Catarinense de Ensino – Joinville – SC. Professor. Advogado. E-mail: [anderson@diasferreiraadvogados.com.br](mailto:anderson@diasferreiraadvogados.com.br).

**RESUMO**

Trata o presente artigo de uma pesquisa acerca das parceiras público-privadas, instituídas no Brasil por intermédio da Lei nº. 11.079/2004, cujo modelo de política

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**

**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

pública buscou inspiração no Direito Anglo-Saxão. Além disso, apesar do instituto jurídico da sociedade de propósito específico já estar internalizado no sistema jurídico pátrio, antes mesmo da aprovação da sobredita norma de regência das parcerias público-privadas, foi exatamente após esse marco regulatório que se estabeleceu a obrigatoriedade de constituição dessa subespécie societária como requisito intransponível para a celebração do contrato de estabelecimento da parceria Estado-empresa. Este trabalho buscou aprofundar os estudos acerca da perspectiva do legislador na constituição da sociedade de propósito específico, analisando a sua intenção de promover o isolamento dos riscos inerentes às atividades dos sócios dessa subespécie empresarial, inclusive da pessoa jurídica controladora dessa sociedade. A pesquisa engendrou esforços para compreender a blindagem patrimonial da sociedade de propósito específico com o fim de garantir a própria matriz econômica do contrato de parceria público-privada, inclusive como mote para agregar segurança jurídica ao contrato e manter o equilíbrio econômico-financeiro da idealizada parceria Estado-empresa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sociedade de Propósito Específico; Parceria Público-Privada; Patrimônio; Autonomia.

**ABSTRACT**

This article deals with a research on public-private partnership incorporated in Brazil by way of Law No. 11,079/2004, which public policy model sought inspiration in Anglo-Saxon Law. In addition, although the legal institution of the special purpose company is already internalized in the Brazilian law even before the approval of the above-mentioned rule governing public-private partnerships, it was exactly after this regulatory framework that the incorporation of this company subspecies was established as an essential requirement for the conclusion of the State-company partnership contract. This paper sought to deepen the studies on the legislator's perspective by the incorporation of the special purpose company, analyzing its intention to promote the isolation of the risks inherent to the activities of the partners

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**

**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

of this business subspecies, including the controlling entity of this company. The research made efforts to understand the specific purpose company's equity shielding in order to secure the economic matrix of the public-private partnership contract itself, including as a motive to add legal safety to the contract and maintain the economic and financial balance of the idealized partnership Company-state.

**KEYWORDS:** Special Purpose Company; Public-private partnership; Equity; Autonomy.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tratará da sociedade de propósito específico, analisando suas especificidades no campo do direito empresarial, abordando o modelo Anglo-Saxão como inspirador deste retrato empresarial no Direito pátrio.

O estudo também buscará identificar quais os modelos societários que admitem a opção pela designação de propósito específico para a atividade empresarial, realçando que a sociedade de propósito específico não foi instituída como uma nova espécie societária, mas como uma subespécie empresarial com foco em determinada atividade, inclusive podendo ser constituída por prazo certo e determinado.

Por conseguinte, serão cotejadas as hipóteses de constituição opcional e obrigatória da sociedade de propósito específico para consecução de obras e serviços públicos, abordando os aspectos de sua formação para fins determinados nas parcerias público-privadas.

Serão investigados os motivos pelos quais o legislador pátrio buscou inspiração no Sistema Anglo-Saxão para exigir a constituição da sociedade de propósito específico nas parcerias público-privadas, especialmente no que toca à necessidade de isolamento dos riscos desta modalidade negocial entre o Estado e a empresa, conferindo ao Estado mecanismos mais eficazes de fiscalização e transparência.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

Este estudo também enfocará a necessária separação, em especial nas parcerias público-privadas, da empresa mãe e da sociedade de propósito específico, constituída para a execução do contrato de parceria, evitando a confusão patrimonial entre ambas, elencando as hipóteses em que a legislação permite a desconsideração de personalidade jurídica das empresas e sua consideração para fins de solidariedade patrimonial.

Serão investigados os aspectos negativos da desconsideração da independência patrimonial da sociedade de propósito específico e da empresa mãe, notadamente estudando seus efeitos acerca dos impactos que esta providência poderá causar nas parcerias público-privadas e na sua matriz econômica, ou seja, quais os impactos que a confusão patrimonial entre essas empresas poderá infringir o equilíbrio-econômico financeiro estabelecido na relação Estado-empresa.

A norma jurídica aplicada ao tema será estudada e analisada em relação ao conjunto de todo o Direito vigente e associada às regras particulares de Direito que têm pertinência com ela, lançando mão, por exemplo, da analogia e dos princípios gerais do Direito como meios de interpretação e integração do ordenamento jurídico.

Ficou evidente que a pesquisa calcou-se na interpretação sistemática do sistema jurídico nacional e no Direito comparado, fixando essas premissas como a rota metodológica empregada, destacando-se o caminho epistemológico da coerência a ser seguido, pois o que se pretende demonstrar é o papel desempenhado pela sociedade de propósito específico no Direito brasileiro, com as suas especificidades nas parcerias público-privadas, buscando também investigar a direção jurisprudencial sobre o assunto.

## **2 A SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO NO DIREITO BRASILEIRO E O DIREITO COMPARADO**

Conforme reza a legislação vigente, a sociedade de propósito específico - SPE não constitui um novo tipo societário, podendo ser constituída num dos vários

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

modelos societários existentes, desde uma sociedade de responsabilidade limitada até uma sociedade anônima de capital aberto.

O que diferencia a sociedade de propósito específico, independentemente da espécie de modelo societário que se adote, é o seu objeto social voltado para uma atividade específica.

A real finalidade da sociedade de propósito específico, com especial deferência para a sua utilização nas parcerias público-privadas, verifica-se quando o legislador pátrio, seguindo o modelo Anglo-Saxão, buscou promover o isolamento dos riscos financeiros da atividade desenvolvida.

O Código Civil<sup>1</sup>, em seu artigo 981, claramente permite a constituição de uma empresa que restrinja suas atividades à realização de um ou mais negócios determinados:

Art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. Parágrafo único. A atividade pode restringir-se à realização de um ou mais negócios determinados.

A utilização da sociedade de propósito específico está presente na prática rotineira das grandes empresas, principalmente por se tratar de uma modalidade de *joint venture*, em que pese também poder ser utilizada em pequenos negócios; contudo, tradicionalmente são utilizadas para grandes projetos de engenharia e obrigatoriamente nos contratos de parceria público-privada.

O legislador, visando expandir a aplicabilidade da sociedade de propósito específico e pensando em facilitar o procedimento para que pequenas empresas valham-se do mesmo modal de negócios, promoveu a alteração do art. 56 da Lei Complementar nº. 123/2006<sup>2</sup>, para possibilitar que a micro e as pequenas empresas

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em 28 out. 2019.

<sup>2</sup> BRASIL. Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em 27 out. 2019.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

e as empresas optantes pelo Simples Nacional realizem negócios de compra e venda de bens, para o mercado nacional e internacional, por meio desta subespécie societária.

A adoção da empresa pela modalidade de sociedade de propósito específico é divorciar a nova empresa de todos os compromissos e obrigações paralelas da empresa mãe, sejam eles passados ou futuros.

Relativamente à utilização da sociedade de propósito específico nas parcerias público-privadas, seu objetivo primordial é isolar os riscos da parceira e fomentar o cumprimento das metas fixadas no respectivo procedimento licitatório, cuja etapa precede inclusive a própria constituição da sociedade de propósito específico, pois sua instituição só é obrigatória após findo o certame.

Além disso, cabe esclarecer que a sociedade de propósito específico, que pode ser constituída em um dos modelos societários vigentes, terá como mote a captação de investimento para a execução de projeto público, cujos ativos jamais se confundirão com os negócios dos acionistas ou da empresa mãe, ou seja, essa sociedade constituída com finalidade específica compor-se-á de uma personalidade jurídica distinta de seus membros, com ampla autonomia patrimonial.

André Luiz Santa Cruz Ramos destaca que:

A autonomia patrimonial e jurídica que caracteriza a sociedade apoia-se no conceito de patrimônio separado e na conseqüente configuração de um interesse jurídico diferenciado, que não é senão o interesse da própria sociedade. A sociedade mantém interesses próprios e inconfundíveis, totalmente distintos dos sócios individualmente, e é sobre essa esfera subjetiva particularizada que se constrói a teoria da personalidade jurídica.<sup>3</sup>

O legislador, quando optou pela exigência da constituição desse modal societário, objetivou evitar a potencial contaminação das atividades finalísticas de seus acionistas com o escopo e saúde financeira do projeto de parceria público-privada.

---

<sup>3</sup> RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito Empresarial esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 318.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**

**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

É de se ressaltar que a sociedade de propósito específico permite que a sua constituição se dê por meio de *Project Finance*, ou seja, contando com ativos de diversos acionistas, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, ou seja, não está amarrada somente ao capital da sua empresa constituidora.

Na parceria público-privada a utilização do *Project Finance* é muito comum, entretanto, em razão de a empresa mãe tornar-se vencedora de um certame licitatório, certamente deverá figurar como um dos acionistas da empresa que irá gerir a parceria, não se olvidando que o contrato de parceria somente poderá ser assinado com uma nova empresa constituída nos moldes de uma sociedade de propósito específico, conforme exige a Lei nº. 11.079/2004:

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. § 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. § 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado. § 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento. § 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo. § 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.<sup>4</sup>

A tônica da Lei nº. 11.079/2004 é garantir que o projeto de parceria público-privada seja plenamente executado e não seja atingido por qualquer influência dos negócios paralelos ou adjacentes dos acionistas da sociedade de propósito específico, pois se pretende garantir a consecução do verdadeiro interesse público na obra ou serviço a ser executado pelo parceiro privado, com a consequente neutralização de eventual endividamento dos seus acionistas.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em 27 out. 2019.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**

**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

O legislador agiu positivamente ao exigir a constituição da sociedade de propósito específico na parceria público-privada, considerando que tal solução já havia sido prevista na Lei das Concessões Comuns<sup>5</sup>; entretanto, neste caso, a exigência para constituição de sociedade de propósito específico deve estar prevista expressamente no edital de licitação.

Quanto à obrigatoriedade da constituição de uma sociedade de propósito específico na parceria público-privada, Juan Luiz Souza Vazquez analisa positivamente o direcionamento adotado pelo legislador:

A nosso sentir, o legislador agiu positivamente ao exigir a SPE na parceria público-privada, considerando que tal solução já era utilizada nos contratos celebrados com a Administração Pública, através da inclusão no edital de licitação de cláusula determinando ao vencedor a constituição de uma SPE para explorar a concessão. O objetivo sempre foi o de tornar transparente a parceria com o Estado, impedindo que haja uma confusão em relação aos recursos que transitam pelos ativos da sociedade. De fato, a empresa vencedora do procedimento licitatório explora outras atividades, assumindo diversas outras obrigações com terceiros que não estarão relacionadas com a parceria, ingressando diversos recursos em seus ativos. Se esta sociedade ficasse diretamente responsável pela exploração da parceria, não seria possível separar os valores referentes à sua própria atividade daqueles provenientes da parceria. E, como se não bastasse, ainda poderia ser comprometida a exploração da parceria por contaminação dos riscos advindos destes outros negócios praticados pela sociedade. Em suma: a governança corporativa estaria seriamente prejudicada.<sup>6</sup>

Conforme já foi realçado neste estudo, tanto o modelo nacional de parceria público-privada quanto o aperfeiçoamento da subespécie societária, conhecida como sociedade de propósito específico, foi inspirado e literalmente copiado do modelo Anglo-Saxão, que lá denominaram Veículo para Fins Especiais (SPV) ou Entidade para Fins Especiais (SPE).

Especialmente na Inglaterra, esses institutos jurídicos foram assentados sobre sólida premissa de que são entidades legais autônomas, constituídas por uma

---

<sup>5</sup> BRASIL. Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2019.

<sup>6</sup> VAZQUEZ, Juan Luiz Souza. **A SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO NA PARceria PÚBLICO-PRIVADA: UMA ANÁLISE DE DIREITO SOCIETÁRIO**. Dissertação Mestrado Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2009, p. 216. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp119788.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Cordoba)

---

empresa mãe, mas claramente são consideradas empresas distintas, considerando-se que a eventual insolvência da empresa mãe não afetaria a saúde financeira da sociedade de propósito específico.

Por outro lado, havendo abuso de direito por parte da sociedade empresária, não só a legislação pátria confere solução para a questão, bem como a doutrina e a jurisprudência firmaram um entendimento em visando coibir abusos da empresa mãe que constituiu a sociedade de propósito específico; principalmente quando causam prejuízos a terceiros, vislumbra-se claramente enquadrada a responsabilização solidária da empresa mãe em razão dos negócios temerários da sociedade com fins específicos que foi por ela constituída.

De outra sorte, o inverso não pode ser verdadeiro, sob pena de desvirtuamento da própria natureza jurídica e da finalidade empregada pelo legislador quando instituiu esta subespécie empresarial, principalmente se cotejada diante da realidade fática e jurídica em que foi construído o próprio ideal de parceria público-privada no Brasil.

Tendo em vista que a construção legislativa e a implantação das parcerias público-privadas vieram exatamente para completar uma evidente lacuna financeira do Estado, que se mostra incapaz de efetuar todos os investimentos públicos necessários ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil, não teria o legislador objetivado erigir maiores riscos neste relacionamento.

No tópico a seguir serão analisados os aspectos e finalidades da sociedade de propósito específico, destacando-se seu papel nas parcerias público-privadas, apesar, como já foi dito alhures, de que esta subespécie societária pré-existe ao modelo contratual consagrado na Lei nº. 11.079/2004, sendo muito comum sua utilização na esfera das relações privadas no ramo da construção civil.

### **3 AS FINALIDADES DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO**

No Direito comparado, a sociedade de propósito específico pode assumir a forma de parceria limitada, *trust*, corporação ou sociedade de responsabilidade

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

limitada, visando o compartilhamento de riscos, a titularização de créditos, a transferência de ativos, o financiamento e a captação de capital, cujo desenho conceitual muito se aproxima do ideário do legislador nacional.

Com a partilha de riscos, a empresa pretende realocar parte dos riscos financeiros da controladora para sua subsidiária (sociedade de propósito específico). O risco é compartilhado entre vários investidores. O objetivo é isolar o risco financeiro em caso de falência ou inadimplência.

Na titularização de créditos, a empresa é utilizada para securitizar empréstimos ou outros créditos. Além disso, pode promover a transferência de ativos, pois alguns por força de lei ou de contrato são intransferíveis ou difíceis de transferir; ou seja, a sociedade de propósito específico é constituída e vendida como um pacote independente.

Nas parcerias público-privadas a sociedade de propósito específico, que deve ser constituída de forma obrigatória por força de lei, é utilizada comumente para alavancar financiamentos de projetos (empreendimentos).

Na hipótese de captação de recursos financeiros para estruturar a parceria público-privada, a constituição deste modal societário não aumentará o ônus da dívida da controladora, permitindo que os investidores apliquem suas receitas em projetos específicos sem investir na empresa controladora.

Ainda, a sociedade de propósito específico é muito utilizada como uma estrutura de financiamento para levantar capital adicional a taxas de empréstimos mais favoráveis. A qualidade do crédito é baseada nas garantias de propriedade dessa sociedade e não da controladora.

Em vista disso, não restam dúvidas de que a principal lógica por trás da constituição da sociedade de propósito específico consiste em garantir que ela será tratada separadamente da empresa controladora; no entanto, basicamente, pretende a garantia que a empresa seja uma nova entidade com histórico operacional muito limitado, que seja uma entidade legal distinta, capaz de manter ativos, ainda que seja administrada por diretores independentes da empresa mãe para evitar a confusão de interesses e o conflito de gestão.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

As atividades da sociedade de propósito específico devem ser restringidas como mote à redução dos riscos de assunção de passivos originados fora daqueles relacionados à securitização. As atividades corporativas da sociedade são mantidas separadas das atividades de outras partes da transação. Em suma, a sociedade não deve conceder garantia alguma para as obrigações de outra empresa.

Além de todas as singularidades acima mencionadas, a constituição deste viés societário facilitará a solução de controvérsias específicas, separando claramente os ativos e passivos da empresa mãe dos seus próprios, permitindo a fiscalização que possa ser executada pela Administração Pública (fluxo de caixa), por exemplo, nos contratos de parceria público-privada.

#### **4 A CONFUSÃO PATRIMONIAL ENTRE A EMPRESA MÃE E A SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO E OS RISCOS À MANUTENÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

A constituição da sociedade de propósito específico é considerada como um dos fatores indispensáveis para atestar o próprio equilíbrio econômico-financeiro do contrato de parceria público-privada, evitando que uma eventual confusão patrimonial entre a empresa mãe e a nova empresa façam surgir fatores imprevistos na idealização e confecção da parceria; ou seja, que não estejam previstos na alocação dos riscos do negócio entre o Poder Público e a iniciativa privada, inclusive na estruturação do *Value for Money*.

A confecção de garantias contratuais é modulada às especificidades da parceria, demonstrando-se neste aspecto a importância da preservação da autonomia da sociedade de propósito específico, sob pena de literal desmoronamento do projeto público que ela se propôs a cumprir.

Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado definem os principais objetivos atinentes à constituição de uma sociedade de propósito específico:

Os objetivos principais de se exigir a constituição de uma SPE são a segregação de riscos e ampliação da transparência da gestão. Uma mesma

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

empresa atua, não raramente, em mais de um setor da economia. E, num mesmo setor, é provável que esteja a frente de negócios bastante diferentes entre si. Há um risco sério de governança. Isso porque riscos de negócios distintos da concessão poderiam vir contaminá-la.<sup>7</sup>

Do ponto de vista formal, a sociedade em questão assume nítida feição de uma *joint venture*, ao constituir-se em uma pessoa jurídica distinta daquela pré-existente para a realização de uma atividade com finalidade e objetivo determinados e comuns entre os parceiros.

Torna-se interessante citar as orientações do Ministério do Planejamento acerca das parcerias público-privadas e a finalidade da constituição da sociedade de propósito específico, considerando-se que tal modalidade contratual foi definida como prioridade do Governo Federal, diante da escassez de recursos públicos para investimentos em obras de infra-estrutura, ou seja, trata-se de uma séria política pública nacional:

Qual é a finalidade da sociedade de propósito específico (SPE)? A finalidade dessa exigência legal é evitar a confusão patrimonial entre a SPE e as empresas que integram o seu quadro societário o que poderia ocorrer caso os ativos e as receitas relacionadas com os serviços objeto da PPP fossem utilizados em outros negócios das empresas sócias da SPE. A Lei 11.079/2009, art. 9.º, apresenta normas peculiares às sociedades de propósito específico no âmbito das parcerias público-privadas, mas não cria novo tipo societário. As SPEs são apenas sociedades empresárias comuns, de qualquer tipo (sociedade limitada, sociedade anônima ou outro tipo previsto em lei), com objeto social delimitado (implantar e gerir o objeto da parceria – Lei 11.079/2004, art. 9.º). A SPE também exerce outras funções úteis no contexto das PPPs. A separação entre a executora do projeto (a SPE) e seus proprietários (os concessionários) oferece maior grau de transferência contábil à operação da PPP, permitindo diagnósticos sobre a real rentabilidade do projeto, solidez financeira, eficiência operacional e outras informações úteis na gestão do contrato. A existência da SPE também facilita a assunção da concessão pelos financiadores do projeto em caso de inadimplemento, hipótese autorizada pela Lei 11.079/2004, art. 5.º, §2.º, I).<sup>8</sup>

Em que pese o natural divórcio das atividades da empresa mãe com as da sociedade de propósito específico, rotineiramente surgem decisões judiciais, mais

---

<sup>7</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. **Comentários a Lei de PPP – Parceria Público Privada**: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy\\_of\\_perguntas-frequentes](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy_of_perguntas-frequentes)>. Acesso em: 28 out. 2019.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

frequentes na esfera trabalhista, que optam por indisponibilizar recursos financeiros da segunda em detrimento de compromissos assumidos ou não cumpridos pela primeira.

Afigura-se num primeiro momento inviável a penhora ou qualquer espécie de indisponibilidade de haveres ou de cotas da sociedade de propósito específico por fatos alheios à sua atividade típica, exceto se comprovado que houve abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial.

O abuso da personalidade jurídica por parte dos administradores da sociedade de propósito específico constituída para fins de consecução da parceria público-privada, pode caracterizar-se quando exercida uma atividade estranha ao contrato que se propôs a executar, ou pelo exercício da atividade empresarial visando à prática de atos ilícitos.

Exceto se comprovado o abuso da pessoa jurídica, mostrar-se-á pernicioso a sujeição da sociedade de propósito específico aos compromissos da empresa mãe, gerando sério risco de desconstrução da base estrutural que foi projetada a parceria público-privada e a respectiva execução da obra ou serviço público pela empresa em favor do Poder Concedente.

Enfatiza-se que, permitir a execução dos débitos oriundos da empresa mãe em face da sociedade constituída para fins específicos desconstrói a própria base conceitual e a finalidade de instituição desta subespécie empresarial, especialmente se tratar-se de uma parceria público-privada.

A confusão patrimonial entre a empresa mãe e a sociedade de propósito específico viola a própria matriz econômica da parceria Estado-empresa, portanto, mostra-se equivocada a decisão judicial que determina a penhora de créditos da segunda para cobrir despesas da primeira.

Surge lição doutrinária alternativa que admite a possibilidade de penhora das cotas societárias da empresa controladora; contudo, o parágrafo primeiro do art. 9º da Lei nº. 11.079/2004 dispõe expressamente que a transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

Art. 9º. [...] § 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Se a transferência do controle da empresa deve ser precedida de expressa autorização da Administração Pública, também se mostra salutar que os créditos oriundos da parceria Estado-empresa também sigam o mesmo *iter*, pois esses valores serão aplicados exclusivamente ao contrato que os liga, além de serem, na maioria das vezes, oriundos da arrecadação de tributos.

Logo, entende-se que surgiria como opção, nesta ótica, apenas a possibilidade de apuração de eventual lucro da empresa cotista da sociedade de propósito específico, caso houvesse a hipótese de retirada de lucro, restando somente a penhora de parte desses valores, resguardando-se o suficiente para a sobrevivência empresarial, pois há de aquilatar-se o conteúdo socioeconômico da empresa.

É importante ressaltar que esta última solução é demasiado complicada na prática, pois na parceria público-privada a empresa geralmente investe altíssimos valores em obras de infraestrutura em favor do Poder Público, cujos recursos em raras vezes são próprios da empresa, ou seja, são recursos advindos da captação de recursos financeiros, tanto de instituições financeiras quanto do mercado de capitais.

Em vista do exposto, como a parceria público-privada nada mais é do que o financiamento, por parte da iniciativa privada, de infraestrutura pública que o Estado mostra-se incapaz de realizar, para, ao final, a empresa recuperar seu investimento acrescido de lucro. Geralmente, o retorno financeiro virá muitos anos após a celebração da parceria, diante do volume de recursos que são empregados já no seu início.

Portanto, imaginar a indisponibilização de créditos da empresa cotista consistente no lucro dos primeiros anos de parceria-público privada é demasiadamente temerário, pois diante da própria natureza jurídica deste relacionamento Estado-empresa e pela lógica estabelecida no seu prazo contratual, de no mínimo de cinco e máximo de 35 anos, certamente o lucro não é algo que seja amealhado nos primeiros anos de execução do contrato.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Cordoba)

---

Adicionalmente, em razão da noticiada confusão patrimonial, pode surgir mais um fator prejudicial à empresa, na medida em que Poder Público questione a continuidade da parceria público-privada com a iniciativa privada devido ao escoamento de verbas públicas para custeio de despesa estranha à parceria, pois poderá impactar diretamente nos investimentos que devem ser realizados neste modelo contratual. Aqui se demonstra não só prejuízo à empresa, mas os reflexos negativos que podem retumbar para o preenchimento do interesse público.

## **5 HIPÓTESES DE RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA**

Apesar de a sociedade de propósito específico, na acepção técnica, representar verdadeira *longa manus* da sua instituidora (a empresa mãe), em especial na parceria público-privada; certo é que, juridicamente, a empresa mãe passa a constituir novas pessoas jurídicas, com personalidade jurídica própria, escrituração contábil própria e demais características comuns às empresas limitadas ou sociedades anônimas, dependendo do modelo societário que seja conceitualmente construída.

Dessa forma, o patrimônio próprio da sociedade de propósito específico pode vir a responder pela dívida individual da controladora apenas quando desconsiderada a sua personalidade jurídica. Sobre este aspecto, mas em sentido inverso, isto é, quando a controladora responde pela inadimplência da sociedade para fins específicos. José Edwaldo Tavares Borba esclarece que:

A sociedade mantém interesses próprios e inconfundíveis, totalmente distintos dos sócios individualmente, e é sobre essa esfera subjetiva particularizada que se constrói a teoria da personalidade jurídica. A desconsideração ocorre exatamente quando a personalidade jurídica é desvirtuada, deixando de tutelar a sociedade a que corresponde para servir de anteparo à atuação de terceiros, especialmente acionistas controladores. É o abuso da forma, que leva à imputação da responsabilidade àquele que utilizou a sociedade como mero instrumento de seus interesses. A S.P.C. ou S.P.E. corresponde a uma hipótese típica de desconsideração da personalidade jurídica, tanto que essas empresas, quando são constituídas,

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

o são, única e exclusivamente, para desenvolver uma ação ou um projeto de interesse exclusivo de seu controlador.<sup>9</sup>

Está clarividente que, apesar das características peculiares deste tipo de sociedade, certo é que a personalidade jurídica própria oferece verdadeira blindagem em relação as dívidas de sua controladora, cabendo o redirecionamento apenas no caso de abuso da personalidade jurídica, conforme previsto no art. 50 do Código Civil:

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso

Seguindo a inteligência empregada, conclui-se que, em princípio, os bens próprios da sociedade de propósito específico, incluindo-se eventual numerário existente em conta corrente, somente respondem pelas dívidas da sócia controladora em caso de abuso da personalidade jurídica por parte da administração da sociedade de propósito específico e não o inverso.

Há de ser comprovado cabalmente o desvio de finalidade ou a confusão patrimonial entre a empresa mãe a sua criatura, ainda, caso houvesse abuso de personalidade jurídica por esta última.

Na parceria público-privada há de sobrelevar-se que os créditos da sociedade de propósito específico são oriundos de verba pública, podendo, inclusive, ser produto de tributos, que são utilizados como contraprestação ao contrato de parceria Estado-empresa.

O simples fato de constituir-se uma sociedade de propósito específico não pode ser considerado um motivo legitimador para a decretação judicial da desconsideração da personalidade jurídica, visto que tal procedimento é expressamente admitido por lei, esclarecendo-se que na parceria público-privada sua constituição é obrigatória.

---

<sup>9</sup> BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito Societário**. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2001, p. 493/ 495.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

Em razão desta obrigatoriedade legal, cabe ao interessado pelo recebimento de eventual crédito demonstrar cabalmente o abuso da constituição da sociedade de propósito específico. Sobre o tema em apreço, esclarece Juan Luiz Souza Vazquez:

Além disso, a obrigatoriedade de constituição de uma SPE também se justifica em razão do disposto nos artigos 5º, Inciso IX e 27, ambos da Lei 11.079/2004, pois seria extremamente difícil controlar o limite de investimentos realizados pelas empresas públicas ou sociedade de economia mista naquela parceria, bem como não seria possível estabelecer se a redução do risco do crédito decorreu do projeto em si, ou de características estranhas ao negócio. A constituição da SPE também favorece o parceiro privado, pois limita a sua responsabilidade naquela sociedade criada, valendo lembrar que a desconsideração da personalidade jurídica é considerada medida excepcional, razão pela qual a criação da SPE irá servir de blindagem quanto ao eventual insucesso da atividade.<sup>10</sup>

A Jurisprudência tem acompanhado o posicionamento da doutrina, apesar de que a coleta de dados junto ao Poder Judiciário não traz significativos casos relativos a parcerias público-privadas, exatamente pela novidade prática deste modelo de contratação pública. Apesar da Lei nº. 11.079 datar do ano de 2004, somente agora foi definida como política clara de Governo, exceto casos específicos em alguns Estados brasileiros.

Como se pode notar no Agravo de Instrumento transcrito adiante, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul afastou a desconsideração da personalidade jurídica e o avanço dos efeitos da condenação de empresas componentes do mesmo grupo econômico:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. REDIRECIONAMENTO. GRUPO ECONÔMICO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ART. 50 DO CÓDIGO CIVIL. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. A desconsideração da personalidade jurídica reclama a reunião de evidências de que houve dissolução irregular da sociedade ou de que esta é apenas um *alter ego* de comerciante em nome individual, ou seja, pessoa física que age em proveito próprio por meio de pessoa jurídica. No caso em pauta, não estando presentes os requisitos autorizadores do redirecionamento da fase executiva a outras empresas do mesmo grupo econômico, vai mantido o *decisum* agravado. Agravo de instrumento desprovido. (TJRS. Agravo de

---

<sup>10</sup> VAZQUEZ, Op. Cit., p. 216/ 217.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Cordoba)

---

Instrumento No 70053046918, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Umberto Guaspari Sudbrack, Julgado em 09/05/2013).

A decisão acima reproduzida lastreou seu posicionamento exatamente nas hipóteses previstas no art. 50 do Código Civil. Diversamente, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal tratou na apelação cível adiante transcrita especificamente o possível desvirtuamento da própria finalidade da constituição da sociedade de propósito específico:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CIVIL, PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL NA PLANTA. SALA COMERCIAL. INCORPORADORA(S)-CONSTRUTORA(S)-INTERMEDIADORA(S). JFE 21 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA (SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO). JOÃO FORTES ENGENHARIA S.A (CONTROLADORA). RESOLUÇÃO CONTRATUAL. CULPA (INICIATIVA). CONSUMIDOR. PROMITENTE(S) COMPRADOR(ES). PRELIMINAR. CONTRARRAZÕES. PARTE AUTORA. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. INOBSERVÂNCIA. PARTE RÉ. NÃO OCORRÊNCIA. PRELIMINAR REJEITADA. RECURSO ADESIVO. PARTE AUTORA. AGRAVO RETIDO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. HIPOSSUFICIÊNCIA TÉCNICA OU JURÍDICA. CONSUMIDORES. INEXISTÊNCIA. AGRAVO RETIDO. DESPROVIDO. CONDENAÇÃO. GRUPO ECONÔMICO. EXTENSÃO. IMPOSSIBILIDADE. COMPOSIÇÃO. POLO PASSIVO. INOCORRÊNCIA. CITAÇÃO. CONTROLADORA. INEXISTÊNCIA. RESPONSABILIZAÇÃO. FASE DE CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. [...] [...] 5. Tal fato não permite concluir que inexistente solidariedade da empresa controladora pelas obrigações da SPE por ela instituída, sob pena de desvirtuamento do instituto jurídico criado para aumentar a segurança do consumidor, e não esvaziar a responsabilidade da incorporadora. Entretanto, sem que tenha integrado corretamente a lide, por meio da citação válida, não há como estender, na fase de conhecimento, a responsabilidade a terceiros. Situação diversa é aquela em que, na fase de execução, atendidos os requisitos próprios, é possível atingir-se o patrimônio de outra(s) empresa(s) participante do mesmo grupo econômico. (TJDF. Acórdão 928326, 20140111872545APC, Relator: ALFEU MACHADO, Revisor: ROMULO DE ARAUJO MENDES, 1ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 17/3/2016, publicado no DJE: 12/4/2016. p. 111-139).

A decisão acima trata com precisão sobre a eventual solidariedade entre a empresa controladora e a sociedade de propósito específico, realçando que não se mostra acertado discutir, em sede de ação de conhecimento, a responsabilização de terceiros, pontuando que somente seria possível tal viés na fase de execução da sentença.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**

**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A indisponibilização de créditos oriundos do contrato de parceria público-privada para garantir o pagamento de dívida da empresa mãe poderá acarretar o desequilíbrio econômico-financeiro da parceria, com prejuízo direto nos efeitos do contrato de concessão e violação ao princípio da segurança jurídica.

A insegurança jurídica está assentada na quebra da confiabilidade do mercado financeiro, no tocante aos investimentos em obras e serviços públicos, inibindo eventuais investidores e empreendedores diante do cenário de incerteza consistente na constrição de créditos da sociedade de propósito específico.

Nesta direção, uma eventual decisão judicial que decrete a indisponibilidade de ativos oriundos do contrato de parceria público-privada poderá causar irremediáveis danos não só a empresa como também à própria saúde financeira do contrato, inclusive com reflexos negativos à população, que pode ser alijada dos investimentos privados previstos na parceria Estado-empresa.

Mostra-se acertada a ideia de isolamento dos riscos contratuais na parceria público-privada, não só conferindo ao Estado mecanismos mais eficazes de fiscalização e transparência, como também a garantia para investidores que aplicam vultosos recursos privados em favor da coletividade, exatamente quando o próprio Estado mostra-se incapaz de atender o interesse público.

Concluindo-se, ao analisar sistematicamente a legislação vigente, a intenção do legislador ao promulgar a Lei nº. 11.079/2004, em conjunto com outras normas que regem as sociedades empresárias, de forma clara buscou evitar a confusão patrimonial entre a empresa mãe e a sociedade de propósito específico, elencando as hipóteses em que a legislação permite a desconsideração da personalidade jurídica das empresas e sua consideração para fins de solidariedade patrimonial.

Ao permitir-se a banalização da desconsideração da independência patrimonial da sociedade de propósito específico, redundar-se-á em impactos negativos nas parcerias público-privadas, afetando sua própria matriz econômica e o equilíbrio-econômico financeiro estabelecido na relação Estado-empresa.

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**  
**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Cordoba)

---

Por derradeiro, ficou demonstrado que a pesquisa calcou-se na interpretação sistemática do ordenamento jurídico pátrio, buscando a origem dos institutos jurídicos estudados no Direito comparado e delimitando-se o papel desempenhado pela sociedade de propósito específico no Direito brasileiro, com as suas especificidades nas parcerias público-privadas.

## REFERÊNCIAS

BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito Societário**. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

BRASIL. **Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 11.079.406, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. **Ministério do Planejamento**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy\\_of\\_perguntas-frequentes](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy_of_perguntas-frequentes)>. Acesso em: 28 out. 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Constitucionalidade do Sistema de Garantias ao Parceiro Privado Previsto pela Lei Geral de Parceria Público-Privada – em Especial, da Hipótese dos Fundos Garantidores**. Programa de Mestrado e

**Personalidade Acadêmica Homenageada:**

**Alberto Emílio Ferral** (Universidade Blas Pascal – Córdoba)

---

Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania (UNICURITIBA), v. 23, n. 7. Curitiba: Revista Jurídica,- Unicuritiba, 2009.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito Empresarial esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011.

RIBEIRO, Mauricio Portugal e PRADO, Lucas Navarro. **Comentários a Lei de PPP – Parceria Público Privada: fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007.

VAZQUEZ, Juan Luiz Souza. **A SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO NPARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: UMA ANÁLISE DE DIREITO SOCIETÁRIO**. Dissertação Mestrado Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp119788.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.