

GOVERNANÇA NAS EMPRESAS ESTATAIS e a Lei nº 15.177/2025: retrocesso ou avanço?

Cristiana Fortini<sup>1</sup>

Virginia Kirchmeyer Vieira<sup>2</sup>

O Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>3</sup> aponta que a população brasileira é composta por cerca de 104,5 milhões de mulheres e 98,5 milhões de homens, isto é, 51,5% de mulheres e 48,5% de homens. Outro importante dado coletado em 2022 diz respeito ao nível de instrução, entre a população com 25 anos ou mais de idade, 20,7% das mulheres têm nível superior completo, enquanto para os homens o percentual é de 15,8%<sup>4</sup>.

Logo, segundo o censo de 2022, a população brasileira é em sua maioria feminina e que as mulheres são as que possuem maior índice de formação superior, a nova exigência legal mostra-se em linha com o objetivo da Lei das Estatais de profissionalização da alta gestão.

---

<sup>1</sup> Cristiana Fortini – Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Especialista em mediação, conciliação e arbitragem. Professora da Faculdade de Direito da UFMG. Advogada. Presidente da Comissão de Estudos sobre Empresa Estatal e da comissão de infraestrutura do IBDA. Membro da Comissão de Direito Administrativo do Conselho Federal da OAB. Membro da Comissão de Notáveis da OAB/MG. Foi Vice-Presidente Jurídica da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, entre agosto de 2023 e outubro de 2025. Foi Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA e do Instituto Mineiro de Direito Administrativo- IMDA. Foi Controladora Geral de Belo Horizonte

<sup>2</sup> Virginia Kirchmeyer Vieira – Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Superintendente Jurídica de Governança Corporativa da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG. Coordenadora do Grupo de Estudos para Implantação da Lei nº 13.303/16 no Estado de Minas Gerais. Membro da Comissão de Estudos sobre Empresa Estatal do IBDA. Membro da Comissão dos Direitos das Empresas Estatais da OAB/MG.

<sup>3</sup> <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em 26.10.2025.

<sup>4</sup> <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202502/censo-2022-proporcao-da-populacao-com-nivel-superior-completo-aumenta-de-6-8-em-2000-para-18-4-em-2022#:~:text=N%C3%ADvel%20de%20instru%C3%A7%C3%A3o%20das%20mulheres,%2C4%25%20entre%20as%20mulheres.> Acesso em 26.10.2025

Qual a relação deste dado com a relativamente recente alteração realizada na Lei 13.303/16?

O objetivo principal da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, resultado do que se vivenciava à época, foi proporcionar ambiente de boas práticas, com a profissionalização da gestão, a instituição de regras que afastam conflitos de interesses e confirmam segurança jurídica nas relações.<sup>5</sup>

Entre os principais dispositivos de destaque, vocacionados a blindar as estatais de dirigentes inaptos, estão o *caput* e os incisos I e II do Art. 17 da Lei das Estatais. O *caput* do Art. 17 da Lei nº 13.303/16 exige que os membros do conselho de administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, das empresas estatais sejam escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento.

A isso se soma o constante do § 2º do mesmo Art. 17 que prevê restrições adicionais à indicação para o conselho de administração e para a diretoria, impedindo o acesso às citadas posições de um conjunto de pessoas cujos “perfis” pudessem traduzir aparelhamento das empresas e/ou perda de impessoalidade e profissionalismo.

A rigidez legal, mais precisamente as proibições constantes dos incisos I e II do Art. 17, desafiou a ADI nº 7331, proposta pelo PC do B, que em síntese alegou ofensa aos princípios da isonomia, da ampla acessibilidade a cargos, empregos e funções públicas, bem como entendeu afetada a participação político-partidária e autonomia partidária. Apesar de o Ministro Ricardo Lewandowski, então Relator, conceder parcialmente a liminar reclamada, prevaleceu o entendimento divergente do Ministro André Mendonça para quem o *discrímen* fixado na lei se justificava em face da necessidade de se preservarem princípios da eficiência e da boa administração.

Assim, quase uma década depois, a Lei nº 13.303/16, idealizada para desafiar práticas de clientelismo antagônicas à integridade e à boa gestão, suportou o ataque a ela dirigido e

---

<sup>5</sup> FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

consolidou-se, ao menos do ponto de vista formal, como anteparo à presença de personagens não vocacionados para o exercício de funções diretivas, segundo a régua do Art. 17.

Em 23 de julho de 2025, surge a Lei nº 15.177/25, originária do Projeto de Lei nº 1.246/21, que após muita discussão, institui a reserva mínima de 30% (trinta por cento) das vagas de membros titulares para mulheres em conselhos de administração das empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e outras companhias em que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social com direito a voto. Ou seja, a obrigatoriedade de cota para mulheres restringe-se aos conselhos de administração das sociedades em que o capital votante (ações ordinárias) seja integral ou majoritariamente pertencente ao Poder Público.

A Lei nº 15.177/25 possibilitou o preenchimento gradual das vagas nos conselhos de administração por mulheres, definindo que, após a terceira eleição, do quantitativo de vagas reservadas a mulheres, pelo menos 30% (trinta por cento) deverão ser preenchidas por mulheres autodeclaradas negras ou com deficiência.

A resposta legal, para os casos de descumprimento, é a atuação do conselho de administração, colegiado de deliberação e direcionamento da atuação da companhia, fiscalização a ser exercida aos órgãos de controle interno e externo com os quais as estatais mantêm relação, nos termos do Art. 85, da Lei nº 13.303/16<sup>6</sup>.

A Lei nº 15.177/22 revela-se como indutora de ação afirmativa lastreada sob o viés constitucional no Art. 1º da CR, que prevê como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, e no Art. 5º, I, o qual evidencia como direito fundamental a igualdade entre homens e mulheres.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema, com destaque para o seguinte jugado:

“A igualdade é um direito fundamental e humano, bem como princípio que deve fundamentar a elaboração, a interpretação e a aplicação de todas as leis. Trata-se de valor indissociável à proteção da dignidade humana e intrínseco à própria noção de democracia e justiça. Nessa linha, a Constituição Federal prevê expressamente que mulheres e homens são iguais em direitos e obrigações.

(...)

---

<sup>6</sup> Art. 85. Os órgãos de controle externo e interno das 3 (três) esferas de governo fiscalizarão as empresas públicas e as sociedades de economia mista a elas relacionadas, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 11 da Lei n. 2.108/1993, do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que a permissão para a fixação de inclusão de pessoal do sexo feminino no efetivo da Polícia Militar do estado seja compreendida como percentual mínimo, assegurando-se às candidatas do sexo feminino o direito de concorrer à totalidade de vagas oferecidas em certames públicos, e reconhecendo-se tal dispositivo legal como política de ação afirmativa, afastando-se, assim, qualquer exegese que admita restrição à participação de candidatas do sexo feminino ou a reserva de vagas exclusivas para candidatos do sexo masculino nos concursos públicos da Corporação.” (ADI 7483, Relator: Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, julgado em 12.08.2024).

Considerando os dados contantes do início deste texto, não se pode afirmar que exista contradição entre a profissionalização exigida pela Lei nº 13.303/16, na composição dos órgãos diretivos, reconhecida como constitucional pelo STF na ADI 7331, e a valorização feminina recentemente introduzida. Mesmo porque os requisitos de experiência profissional e formação acadêmica constantes no Art. 17, incisos I e II, da Lei nº 13.303/16, devem ser cumpridos indistintamente por todos os administradores.

Vale dizer, as portas não estão abertas às mulheres. Mas às mulheres que preencham os requisitos da lei. Trata-se de agregar ao profissionalismo já exigido um dado que com ele se afina, para além de se ajustar a outros princípios e valores constitucionais, como os da igualdade. E ainda assim, não se exige 50% das vagas. A prescrição legal, sem embargo de previsões legais normativas e estatutárias que elevem a régua, é de 30% das vagas.

A reserva mínima de participação feminina não afasta, portanto, os requisitos técnicos e profissionais já estabelecidos pela Lei nº 13.303/2016 para composição dos órgãos de administração. Ao contrário, a inovação promovida pela Lei nº 15.177/2025 deve ser compreendida em conjunto com as exigências de reputação ilibada, experiência profissional e qualificação acadêmica previstas no Art. 17 da Lei das Estatais, agregando à lógica da profissionalização um vetor de diversidade compatível com os princípios constitucionais da igualdade, da eficiência e da boa governança (Bragagnoli, 2025).

Em um país composto por maioria feminina e que também sejam as mulheres as que mais concluem o ensino superior, a exigência legal não cria constrangimento ou dificuldade para que se encontrem mulheres aptas ao mister.

Pode-se dizer que a presença das mulheres como membro executivo do processo decisório dos conselhos de administração das estatais, para além de fomentar o princípio da igualdade, proporciona que sejam partícipes da condução dos negócios públicos e impulsionadoras de

atividades econômicas de produção, comercialização de bens, prestação de serviços, com destaque para o aperfeiçoamento pela busca da função social para a sociedade.

Essa constatação já foi revelada em destacado estudo das Professoras Daniela Mello Coelho Haikal e Raquel Melo Urbano de Carvalho:

Um Estado que oportuniza que mulheres também acessem os cargos superiores de estrutura pública, realizando política pública concretizadora de ação afirmativa pertinente à gestão dos quadros de pessoal do Estado, atinge a dimensão da solidariedade que se espera em uma sociedade livre, justa e fraterna. Tem-se um Estado em que o sentimento de pertencimento, de corresponsabilidade e de auxílio mútuo repercute na consecução das atividades públicas, realizando-se da forma mais democrática possível, sem a qual não sequer dignidade mínima determinada na Constituição. Perseguir esse objetivo é tarefa da Administração no exercício da atividade de planejar e decidir as ações públicas, principalmente no tocante à sua estrutura orgânica e subjetiva de pessoal. Trata-se de mecanismo eficiente de superação de dificuldade de concreção da igualdade material. (HAIKA e CARVALHO, 2025).

Com a novel redação da Lei das Estatais, conferida pela Lei nº15.177/25, o conceito de boa prática de governança corporativa foi ampliado, para inserir a figura feminina nas decisões estratégicas pelos conselhos de administração das empresas em que os entes federados detenham a maioria do capital social votante.

A alteração legislativa também revela movimento de atualização dos parâmetros contemporâneos de governança corporativa aplicáveis às empresas estatais, sobretudo diante da crescente compreensão de que diversidade e pluralidade decisória constituem elementos relevantes para o fortalecimento institucional e para a melhoria dos processos deliberativos estratégicos. Nesse sentido, a ampliação da participação feminina nos conselhos de administração não representa mera política simbólica de inclusão, mas instrumento de aperfeiçoamento da governança e de alinhamento das estatais às tendências nacionais e internacionais de profissionalização da alta administração (Bragagnoli, 2025).

Considerando que o prazo do mandato dos membros do conselho de administração, nos termos do Art. 13, VI, da Lei nº 13.303/16, é de 2 (dois) anos e que o Art. 3º, da Lei 15.177/25, prevê a aplicação do percentual a partir da primeira eleição após a vigência da lei – preservando-se os mandatos em curso – pode-se inferir que a inclusão das mulheres deverá estar plenamente implementada depois de transcorridos ao menos 6 (seis) anos desse marco. Já para as mulheres negras ou com deficiência o prazo será de 8 (oito) anos, pois apenas vigorará após o atingimento da reserva de 30% (trinta por cento).

Para as estatais em que o Poder Público detém a integralidade do capital, no caso das empresas públicas, o cumprimento da reserva não atrairá maiores desafios, pois o mister caberá exclusivamente ao respectivo ente federado.

Contudo, maior complexidade será vivenciada nas sociedades de economia mista, nas quais há participação de capital privado de acionistas minoritários. Nesse caso, a quem caberá a indicação para o cumprimento do percentual legal de mulheres no conselho de administração?

A depender do quantitativo de ações ordinárias (as que permitem o voto) de titularidade dos acionistas minoritários, muitas das vezes pulverizadas entre diversos investidores, inclusive estrangeiros, o compartilhamento de tal obrigação pode ser um impasse.

Ainda há que se destacar que os empregados têm direito a assento no conselho de administração das estatais com as quais mantêm vínculo empregatício (Art. 19 da Lei nº 13.303/16).

Nesse contexto, se não houver alinhamento para que haja indicação voluntária de mulheres para o conselho de administração pelos acionistas minoritários, assim como os empregados não elegerem representante do sexo feminino, caberá ao acionista majoritário, com exclusividade, cumprir a obrigação legal de indicar mulheres para o referido colegiado de administradores.

Nesse viés interpretativo, tendo em vista a ausência de diretriz para compatibilizar a reserva de vagas com o quantitativo de ações detidas pelos acionistas, poderá o Estatuto Social da empresa ser alterado para absorver a nova regra e definir os parâmetros para o seu cumprimento entre acionista controlador, acionistas minoritários e representantes dos empregados.

Outro relevante aspecto é o cálculo do quantitativo de vagas a serem reservadas para as mulheres nos conselhos de administração. A Lei nº 15.177/26 prevê em seu Art. 2º, § 2º que na hipótese de número fracionado será utilizado o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou o número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

Com essa definição, considerando que a Lei nº 13.303/16 estabelece no Art. 13, I, que para a constituição e funcionamento do conselho de administração será observado o número mínimo de 7 (sete) e o número máximo de 11 (onze) membros, conclui-se que deverão ser indicadas:

- 1 mulher, a partir da primeira eleição;
- 1 mulher, se a composição for de 7 (sete) membros, e 2 mulheres para as demais, a partir da segunda eleição;

- 2 mulheres, se composição for de 7 (sete) ou de 8 (oito) membros, e 3 mulheres para as demais, a partir da terceira eleição;
- Quando da vigência da regra para mulheres autodeclaradas negras ou com deficiência, ou seja, após a terceira eleição, a elas será reservada 1 (uma) vaga dentre as vagas privativas das mulheres.

Contudo, as empresas estatais terão que se organizar para que as indicações possam ser distribuídas entre os acionistas majoritário e minoritários e, ainda, promover projetos que incentivem a candidatura também de mulheres para ocuparem posições destinadas aos representantes dos empregados.

Entendemos, diante da realidade brasileira, que a medida não é apenas constitucional mas positiva para o universo das estatais.

### **Referências**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista**. São Paulo: Forense, 2017.

BRAGAGNOLI, RENILA. Mais mulheres no topo: o que muda nas empresas estatais com a Lei nº 15.177/25. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/mais-mulheres-no-topo-o-que-muda-nas-empresas-estatais-com-a-lei-no-15-177-25/>. Acesso em: 15 maio 2026.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

HAIKAL, Daniela Mello Coelho; CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. A inclusão das mulheres por meio da promoção das juízas aos Tribunais e das pessoas trans nos quadros do serviço público. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v.5, n.10, p. 35-65, jul./dez. 2025. Edição especial sobre agentes públicos.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>> Acesso em 26.10.2025.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. - 6. ed. - IBGC. - São Paulo, SP: IBGC, 2023. Disponível em: < <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640> > Acesso em: 26 de outubro de 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/2016**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.