



Procedência: **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**

Interessado: **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**  
**RURALMINAS – Fundação Rural Mineira**  
**EMINAS – Empresa de Desenvolvimento Integrado**  
**de Minas Gerais**

Número: 14.531

Data: 3 de agosto de 2005

*Arquivado em 8/2005  
Advocacia*

**EMENTA: EMPRESA PÚBLICA. Administração Indireta. Natureza Jurídica. Regime Jurídico aplicável. Criação e extinção. Autorização legislativa. Controle estatal. Contratação. Dispensa de licitação. Empregados. Legislação trabalhista (CLT).**

## **I - RELATÓRIO**

**I.1.** O Ex.mo S.r Chefe de Gabinete do Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, D.r **BERNARDO PINTO MONTEIRO**, por meio do OFÍCIO n.º 838/2004 – GAB/AGE (SIPRO n.º 33748.1080.2004-1), solicita à Assessoria Jurídica da SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que



encaminhe a esta ADVOCACIA GERAL DO ESTADO o parecer por ela elaborado (Parecer SEPLAG / AJA n.º 1.926/04), juntamente com todo o expediente enviado pela RURALMINAS – Fundação Rural Mineira, sobre a natureza jurídica da EMINAS – Empresa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais Lt.da e sobre a possibilidade de *reativação* da referida empresa pelo Estado de Minas Gerais.

I.2. No expediente em referência, foram encaminhados os seguintes documentos:

- Ofício SEPLAG/ATA n.º 0444/2004, datado de 15/12/2004, encaminhado pelo D.r Eurico Bitencourt Neto, Assessor-Chefe da Assessoria Jurídico-Administrativa da SEPLAG, ao S.r Chefe de Gabinete da Advocacia-Geral do Estado, D.r Bernardo Pinto Monteiro, juntamente com o Parecer SEPLAG/AJA n.º 1.926/04 sobre a *“legalidade e a forma de operacionalização da Empresa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – EMINAS”*;
- Cópia do PARECER SEPLAG/AJA n.º 1.926/04, citado no ofício acima referido, elaborado pelo D.r Paulo César Teixeira Duarte Filho, com a aquiescência do Assessor-Chefe, D.r Eurico Bitencourt Neto;
- Ofício PRESI/1161/2004, enviado pelo Ex.mo S.r Presidente da RURALMINAS – Fundação Rural Mineira, D.r Eduardo Brandão, ao Ex.mo S.r Advogado-Geral do Estado, D.r José Bonifácio Borges de Andrada, por meio do qual consulta a Advocacia-Geral do Estado sobre a *“possibilidade de reativação da empresa subsidiária denominada EMINAS – Empresa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais Lt.da”* e encaminha o Parecer PROJUR n.º 058/2004, da Procuradoria Jurídica daquela Fundação a respeito da natureza jurídica da empresa EMINAS;
- Cópia do Parecer PROJUR n.º 058/2004 da Procuradoria Jurídica da RURALMINAS a respeito da natureza jurídica da EMINAS – Empresa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais Lt.da, elaborado pela D.ra Marlene Lourenço Leal Ribas.
- Cópia da CONSULTA INTERNA CI – 01/10/2004, formulada pelo S.r Nilo Santos Pacheco, Auditor Seccional da RURALMINAS, ao





Ex.mo S.r Presidente da RURALMINAS – Fundação Rural Mineira, D.r Eduardo Brandão, por meio da qual questiona o Presidente da RURALMINAS **(a)** sobre a possibilidade e necessidade de reativação da EMINAS, empresa subsidiária da RURALMINAS e da EMATER/MG; **(b)** se “a RURALMINAS pode contratá-la (a EMINAS) para execução de suas obras, sem licitação, apenas por delegação”; **(c)** se a EMINAS “pode contratar o pessoal necessário às suas atividades, sem concurso público”; **(d)** se a EMINAS “pode atuar dentro de seus objetivos, executando serviços para terceiros”; **(e)** se a EMINAS “fere o princípio da concorrência”; **(f)** se a EMINAS deve ser “desativada, dando baixa junto aos órgãos em que se encontra registrada”.

I.3. Cumpre registrar que, através do expediente, **não** nos **foram** encaminhados para análise o estatuto ou contrato social da EMINAS, nem da RURALMINAS, bem como **não** nos **foi** informado a referência da legislação que criou ou que autorizou a criação da EMINAS. Tais documentos seriam necessários para uma correta análise da natureza jurídica da EMINAS, bem como para conhecer o seu objeto social e poder confrontá-lo com o objeto social da RURALMINAS.

I.4. Este é, em síntese, o relatório.

## II - PARECER

II.1. Apesar de não ter sido possível examinar nem o contrato social da EMINAS – Empresa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais Lt.da, nem o estatuto da RURALMINAS – Fundação Rural Mineira, mas considerando as informações constantes do expediente, verifica-se que a EMINAS – Empresa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais Lt.da é uma **empresa pública** constituída em junho de 1970, sob a forma jurídica de sociedade civil, em virtude de *contrato firmado entre o Estado de Minas Gerais e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para implantação do Plano de Desenvolvimento do Noroeste de Minas Gerais – PLANOROESTE I.*



Posteriormente, transformou-se em sociedade por cotas de responsabilidade limitada, tendo como sócias a Fundação Rural Mineira – RURALMINAS, com 99% de seu capital social, e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER/MG, com 1% de seu capital social.

**II.2.** A EMINAS, na qualidade de *empresa pública*, tem personalidade jurídica de direito privado, o que possibilita uma maior versatilidade em sua atuação, contudo, essa versatilidade não tem o condão de nivelá-la com as pessoas oriundas da iniciativa privada, pois que, apesar de possuírem personalidade de direito privado, as empresas públicas sofrem limitações impostas pela Constituição Federal e por leis federais de âmbito nacional.

**II.3.** Assim, a sua criação e, conseqüentemente, a sua extinção dependem de **autorização legislativa**, como se verifica pelo preceituado pelo artigo 5º, inciso II, do Decreto-lei n.º 200/67 (“*empresa pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito*”) e pelo artigo 37, incisos XIX e XX, da CR/88, que impõe lei específica para autorizar a criação de empresa pública e de suas subsidiárias.

**II.4.** Além disso, a EMINAS, como empresa pública, está sujeita ao **controle estatal interno**, realizado pelo próprio Poder Executivo a que está vinculada, e o **externo**, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (artigos 49, inciso X, e 70 e 71 da CR/88).

**II.5.** Quanto aos seus **empregados**, a EMINAS, em consonância com o estabelecido pelo artigo 173, § 1º, inciso II, da CF/88 (na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98), sujeita-se às normas trabalhistas, cujos princípios e normas se encontram na Consolidação das Leis do Trabalho.

O ingresso desses empregados, entretanto, deve ser precedido de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme estabelece o art. 37, inciso II, da Constituição da República.





Além disso, os seus empregados não podem acumular empregos com cargos ou funções públicas (art. 37, inciso XVII, da CR/88); como também são equiparados a funcionários públicos para fins penais (art. 327, § 1º, do CP); e ainda são considerados agentes públicos para fins de incidência das diversas sanções na hipótese de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/92).

**II.6.** Quanto aos **contratos** que vier a celebrar, todos eles, quer para a contratação de obras, serviços, compras ou alienações, estão sujeitos à prévia realização de processo licitatório, na forma estabelecida no art. 37, inciso XXI, da CF/88 e art. 2º da Lei Federal n.º 8.666/93. O Estatuto dos Contratos e Licitações, todavia, abre a possibilidade de as empresas públicas editarem regulamentos próprios, publicados e aprovados pela autoridade de nível superior, os quais deverão observar, no entanto, as regras básicas e gerais constantes da Lei Federal n.º 8.666/93.

A Lei de Licitações e Contratos prevê, no entanto, nos incisos VIII e XVI do artigo 24, duas hipóteses de dispensa de licitação para a contratação, por pessoa jurídica de direito público interno, de entidades da Administração Indireta. Para a contratação direta, com dispensa de licitação, contudo, há que ressaltar que ela não poderá ser feita por preço superior ao de mercado, sob pena de responsabilidade solidária do fornecedor ou prestador de serviços e do agente público responsável pela contratação (art. 25, §2º, da Lei Federal n.º 8.666/93).

Outra possibilidade de contratação direta, com dispensa de licitação, está prevista no inciso XXIII do artigo 24 da Lei de Licitações, com a alteração determinada pela Lei Federal n.º 9.648/98, que estabelece que *“na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”*.

**II.7.** Quanto às **finanças públicas**, a atual Constituição da República estabelece, relativamente às empresas públicas, a sua sujeição aos *“limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno”* fixados pelo Senado Federal (art. 52, inciso VII, da CF/88); bem como a obediência à lei complementar que disponha sobre dívida externa e interna (art. 163, inciso II); e, também, a inclusão, na lei orçamentária anual, do seu orçamento fiscal e de seguridade social e do seu orçamento de investimento (art. 165, §5º, da CF/88).



II.8. Por fim quanto à **vinculação aos fins e objetivos definidos na lei instituidora**, em atendimento ao princípio da especialização e da legalidade, as empresas públicas não podem se desviar dos objetivos traçados na lei e em seus estatutos, bem como não podem utilizar o patrimônio, que está afetado a esses objetivos, para atender a finalidade diversa. Assim, impende à EMINAS cumprir seus objetivos institucionais e utilizar seu patrimônio para o atendimento desses objetivos.

### Do Caso Concreto

II.9. No caso concreto, submetido a exame, verifica-se, pois, em linhas gerais, que a EMINAS, como empresa pública que é, possui **personalidade jurídica de direito privado**, mas o **regime jurídico** que a ela se aplica é **híbrido**, pois que as normas de direito comum aplicáveis às empresas privadas sofrem derrogação parcial pelas normas de direito público, estabelecidas pela própria Constituição da República, e pelas leis ordinárias e complementares, quer de caráter genérico, aplicáveis a todas as entidades da Administração Indireta, quer de caráter específico, como é a própria lei que a cria ou autoriza a sua criação.

II.10. Feitas essas considerações, pode-se passar ao exame das indagações formuladas originalmente pelo consulente, EMINAS – Empresa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais Lt.da, através da CONSULTA INTERNA CI – 01/10/2004, elaborada pelo S.r Nilo Santos Pacheco, Auditor Seccional da RURALMINAS, ao Ex.mo S.r Presidente da RURALMINAS – Fundação Rural Mineira, D.r Eduardo Brandão, e consubstanciadas nos seguintes questionamentos:

- (a) *Devemos reativá-la (a EMINAS)?*
- (b) *A RURALMINAS pode contratá-la (a EMINAS) para execução de suas obras, sem licitação, apenas por delegação?*
- (c) *A EMINAS pode contratar o pessoal necessário às suas atividades, sem concurso público?*
- (d) *Ela (a EMINAS) pode atuar dentro de seus objetivos, executando serviços para terceiros?*
- (e) *Ela (a EMINAS) fere o princípio da concorrência?*





**(f)** Devemos desativá-la (a EMINAS), dando baixa junto aos órgãos em que encontra-se (sic) registrada?

**II.11.** Quanto ao **primeiro (a) e sexto (f) questionamentos**, notadamente sobre a possibilidade e necessidade de reativação ou de desativação da EMINAS, empresa subsidiária da RURALMINAS, **entendo** que estes questionamentos, antes de questões jurídicas, envolvem **questões políticas**. A possibilidade de reativação ou de desativação da EMINAS é uma questão que compete às autoridades competentes examinar e decidir.

Entretanto, em obediência ao princípio da reserva legal, ainda que sua criação, como noticiada na consulta, não tenha sido determinada por lei, a sua desativação ou extinção dependerá, obrigatoriamente, de lei autorizadora específica, em consonância com o disposto no artigo 5º, inciso II, do Decreto-lei n.º 200/67, e no artigo 37, incisos XIX e XX, da CR/88.

**II.12.** Quanto ao **segundo (b) questionamento**, ou seja, quanto à possibilidade de a RURALMINAS vir a contratar diretamente a EMINAS, com dispensa de licitação, **entendo**, como já esclarecido anteriormente, que, com fundamento nas hipóteses previstas nos incisos VIII, XVI e XXIII do artigo 24, da Lei Federal n.º 8.666/93, a RURALMINAS, em princípio, poderá contratar diretamente a EMINAS, com dispensa de licitação, mas apenas e tão-somente para a prestação de serviços que ela (EMINAS) esteja apta a realizar em consonância com o seu objeto social, previsto em seu estatuto ou contrato social e, ainda, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, sob pena de responsabilidade solidária do fornecedor ou prestador de serviços e do agente público responsável pela contratação (art. 25, §2º, da Lei Federal n.º 8.666/93).

**II.13.** Quanto ao **terceiro (c) questionamento**, ou seja, quanto à possibilidade de a EMINAS poder contratar o pessoal necessário às suas atividades, sem concurso público, também, como já ressaltado antes, não obstante os empregados da EMINAS sujeitem-se às normas trabalhistas constantes da CLT (artigo 173, § 1º, inciso II, da CF/88), **entendo** que não é viável, pois que, em atendimento ao preceito estabelecido no art. 37, inciso II, da Constituição da República, a admissão desses empregados deve ser precedida de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.



II.14. Quanto ao **quarto (d) questionamento**, ou seja, quanto à possibilidade de a EMINAS poder atuar dentro de seus objetivos, executando serviços para terceiros, **entendo** que, como não nos foi encaminhado para exame o seu contrato social ou estatuto, não é possível responder com segurança à questão formulada. Entretanto, cumpre ressaltar que, em atendimento ao princípio da especialização e da legalidade, a EMINAS, na qualidade de empresa pública, não pode se desviar dos objetivos traçados na lei e em seu estatuto ou contrato social, bem como não pode utilizar o seu patrimônio, que está afetado a esses objetivos, para atender a finalidade diversa. Assim, em virtude da **vinculação aos fins e objetivos definidos na lei instituidora**, impende à EMINAS cumprir seus objetivos institucionais e utilizar seu patrimônio apenas e tão-somente para o atendimento desses objetivos.

II.15. Por fim, quanto ao **quinto (e) questionamento**, notadamente, quanto ao fato de saber se a EMINAS "*fere o princípio da concorrência*", **considerando** que a Consulente quisesse, na verdade, saber se a EMINAS, ao ser contratada diretamente, com dispensa de licitação, estaria infringindo o Estatuto de Licitação e Contratos, **entendo** que, em princípio, não, desde que, em cada situação concreta, além de configurada a hipótese de dispensa de licitação, fossem observados todos os requisitos e exigências legais estabelecidas para a contratação direta, com dispensa de licitação.

### III - **CONCLUSÃO**

III.1. Feitas todas essas considerações e ante todo exposto, **entendo**

- (a)** que a possibilidade e necessidade de reativação ou de desativação da EMINAS, empresa subsidiária da RURALMINAS, antes de uma questão jurídica, envolve uma **questão política**, que compete às autoridades competentes examinar e decidir. Entretanto, em obediência ao princípio da reserva legal, ainda que sua criação, como noticiada na consulta, não tenha sido determinada por lei, a sua **desativação** ou **extinção** dependerá, obrigatoriamente, de **lei autorizadora específica**, em consonância com o





disposto no artigo 5º, inciso II, do Decreto-lei n.º 200/67, e no artigo 37, incisos XIX e XX, da CR/88.

- (b) que a RURALMINAS, em princípio, pode contratar diretamente a EMINAS, com dispensa de licitação, desde que em cada situação concreta se configure alguma das situações previstas nos incisos VIII, XVI e XXIII do artigo 24, da Lei Federal n.º 8.666/93, e desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, sob pena de responsabilidade solidária do fornecedor ou prestador de serviços e do agente público responsável pela contratação (art. 25, §2º, da Lei Federal n.º 8.666/93), e, ainda, a EMINAS somente poderá ser contratada para a prestação de serviços que ela (EMINAS) esteja apta a realizar em consonância com o seu objeto social, previsto em seu estatuto ou contrato social.
- (c) que a EMINAS não pode contratar o pessoal necessário às suas atividades, sem concurso público, porque, em atendimento ao preceito estabelecido no art. 37, inciso II, da Constituição da República, a admissão desses empregados deve ser precedida de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.
- (d) que, apesar de não nos ter sido encaminhado para exame o contrato social ou estatuto da EMINAS, o que nos impossibilita responder com segurança à questão formulada, mas, em atendimento ao princípio da especialização e da legalidade, a EMINAS, na qualidade de empresa pública, em virtude da **vinculação aos fins e objetivos definidos na lei instituidora**, não pode se desviar dos objetivos traçados na lei e em seu estatuto ou contrato social, bem como não pode utilizar o seu patrimônio, que está afetado a esses objetivos, para atender a finalidade diversa.
- (e) que a EMINAS, ao ser contratada diretamente, com dispensa de licitação, não estaria, em princípio, infringindo o Estatuto de Licitação e Contratos, desde que, em cada situação concreta, além de configurada a hipótese de dispensa de licitação, fossem observados todos os requisitos e exigências legais estabelecidas para a contratação direta, com dispensa de licitação.
- (f) por fim, que, como já respondido no item (a) acima, a desativação ou extinção da EMINAS, antes de uma questão jurídica, envolve uma **questão política**, que compete às autoridades competentes examinar e



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



decidir. Entretanto, a sua **extinção**, em obediência ao princípio da reserva legal, dependerá, obrigatoriamente, de lei autorizadora específica.

III.2. S.M.J., este é o meu parecer, constante de 10 (dez) laudas numeradas.

À douta consideração superior.

Belo Horizonte, 19 de julho de 2005.

  
**MAURÍCIO LEOPOLDINO**  
Procurador do Estado de Minas Gerais  
OAB-MG 55.454 - MASP 353.659-6

Aprovado. Em 20, 07 05

  
Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Coordenador de Área da Consultoria Jurídica  
MASP 598.222-8 - OAB 62.597