

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Danielle Leite Santana Carrilho

**PRODEMGE – NATUREZA, FINALIDADE, DESAFIOS E O SEU PAPEL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2020

Danielle Leite Santana Carrilho

**PRODEMGE – NATUREZA, FINALIDADE, DESAFIOS E O SEU PAPEL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, da Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Orientadora: Prof.^a Me. Ana Luiza Gomes de Araújo.

Área de concentração: Administração Pública.

Belo Horizonte

2020

C317p

Carrilho, Danielle Leite Santana.

Prodemge [manuscrito] : natureza, finalidade, desafios e o seu papel na administração pública do estado de Minas Gerais / Danielle Leite Santana Carrilho. – 2020.

[11], 94 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Ana Luiza Gomes de Araújo

Bibliografia: f. 84-89

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Sociedade de economia mista – Minas Gerais. 3. Organização administrativa – Minas Gerais. 4. Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – Prodemge – História. I. Araújo, Ana Luiza Gomes de. II. Título.

CDU 35(815.1)

Danielle Leite Santana Carrilho

**PRODEMGE – NATUREZA, FINALIDADE, DESAFIOS E O SEU PAPEL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental na Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Orientadora: Prof.^a Me. Ana Luiza Gomes de Araújo.

Área de concentração: Administração Pública.

Prof.^a Me. Ana Luiza Gomes de Araújo – Fundação João Pinheiro
(Orientadora)

Prof.^a Me. Isabella Virgínia Freire Biondini – Fundação João Pinheiro
(Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 22 de setembro de 2020.

Dedico ao meu marido e filho, amores da vida, companheiros em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha professora orientadora Ana Luiza pela paciência e ajudou bastante a concluir este trabalho.

Agradeço também o meu marido, Alberto, que de forma especial e carinhosa me deu força e coragem, apoiando nos momentos de dificuldades, quero agradecer também ao meu filho, Sérgio, que embora não tivessem conhecimento do assunto, mas iluminou de maneira especial os meus pensamentos levando a buscar mais conhecimentos.

RESUMO

O presente trabalho aborda a organização administrativa do Estado, com enfoque especial na sociedade de economia mista, sua natureza jurídica, forma de constituição, objetivos e funcionamento. Optou-se por estudar a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, sua estrutura, objetivos, os problemas enfrentados e a proposição de soluções para diversificar ou aumentar suas fontes de receita respeitando suas finalidades legais e sua natureza jurídica. Tomando por limite os normativos da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, estudou-se como propor eventuais adequações necessárias ao atingimento da sua sustentabilidade técnica e financeira, sem, contudo, abandonar as finalidades delegadas pelo Estado e as prerrogativas inerentes à sua natureza jurídica. Trata-se de uma pesquisa descritiva, embasada na doutrina e fundamentada em análise qualitativa, com o uso de entrevistas com os principais pontos-chaves da alta direção da Companhia.

Palavras-chave: PRODEMGE. Natureza Jurídica. Sociedade de Economia Mista. Sustentabilidade Técnica e Financeira. Intervenção do Estado na Economia.

ABSTRACT

The present work deals with the administrative organization of the State, with a special focus on mixed-capital companies, their legal nature, form of incorporation, objectives and functioning. We chose to study the Information Technology Company of the State of Minas Gerais – PRODEMGE, its structure, objectives, the problems faced and the proposition of solutions to diversify or increase its sources of revenue respecting its legal purposes and its legal nature. Taking as a limit the norms of the Information Technology Company of the State of Minas Gerais - PRODEMGE, it was studied how to propose possible adaptations necessary to achieve its technical and financial sustainability, without, however, abandoning the purposes delegated by the State and the prerogatives inherent to its legal nature. It is a descriptive research, based on doctrine and based on qualitative analysis, using interviews with the main key points of the Company's top management.

Keywords: PRODEMGE. Legal Nature. Mixed Economy Society. Technical and Financial Sustainability. State Intervention in the Economy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa Estratégico 2020-2024	65
Figura 2 – Funcionamento da Parceira pelo MTI	77
Figura 3 – Processo de parceira do MTI	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diretrizes Estratégicas ELP	58
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária
AgR	Agravo Regimental
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Art.	Artigo
BI	<i>Business Intelligence</i>
CAMG	Cidade Administrativa de Minas Gerais
CC	Código Civil
CEPROMAT	Centro de Processamento de Dados do Estado de Mato Grosso
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CIAD	Centro Integrado de Segurança Pública
CIOE	Centro Integrado de Operações Especiais
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONIP	Congresso de Inovação e Informática na Gestão Pública
CPC	Código de Processo Civil
DBA	Administração de Banco de Dados
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
DW	Data Warehouse
EaD	Educação a Distância
ELP	Estratégia de Longo Prazo
FIA	Fundação Instituto de Administração
IP	<i>Internet Protocol</i>
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
MTI	Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação
OTIC	Objetivos Estratégicos de TIC
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
QA	<i>Quality Assurance</i>
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator

S/A	Sociedades Anônimas
SECOM	Secretaria Adjunta de Comunicação
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIMADE	Sistema Mineiro de Administração Escolar
STF	Supremo Tribunal Federal
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UGE	Unidade de Gestão Estratégica
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DAS EMPRESAS ESTATAIS	16
3	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
3.1	Organização Administrativa	21
3.2	Desconcentração e Descentralização	22
3.3	Administração Direta	26
3.4	Administração Indireta.....	27
3.4.1	<i>Autarquias</i>	28
3.4.2	<i>Fundações Públicas</i>	30
3.4.3	<i>Empresas Públicas</i>	33
3.4.4	<i>Sociedades de Economia Mista</i>	34
4	LEI Nº 13.303/2016 - ESTATUTO DAS ESTATAIS	37
5	METODOLOGIA	52
6	COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PRODEMGE	55
6.1	Escopo de atuação da PRODEMGE.....	60
6.2	Características.....	66
6.3	Levantamento de problemas apontados em entrevistas.....	67
6.4	Problemas Enfrentados e possível solução	71
7	ESTUDO DE CASO DA EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - MTI	74
8	CONCLUSÃO	82
	REFERÊNCIAS.....	84
	ANEXO A – Instrução Normativa nº 001/2018/MTI	90

1 INTRODUÇÃO

As empresas estatais surgiram no Brasil antes da independência brasileira, sendo marcadas pela chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro, no início do século XIX, ocasião na qual, uma das primeiras providências da família real foi determinar a constituição do Banco do Brasil, em 1808. Constituíam-se, assim, a primeira empresa efetivamente brasileira. Todavia, o verdadeiro momento de crescimento das empresas estatais no Brasil aconteceu a partir da década de 1930, com o Estado novo. O marco inicial desse movimento de expansão da atividade empresarial do Estado se dá com a constituição, em 1939, do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), por meio do Decreto-Lei n. 1.186, de 3 de abril de 1939 (ARAÚJO, 1997, p. 68).

Schirato (2016) menciona que o movimento de ampliação do uso das empresas estatais não foi restrito à União Federal, pois no decorrer das décadas de 1930 e 1970, houve a criação de diversas empresas estatais também por Estados e Municípios, com campos de atuação predominantemente situados na prestação de serviços públicos, mas que também incluíam a exploração de atividades econômicas.

Os artigos 170 a 192 da Constituição Federal/1988 sistematizam os dispositivos que tratam da intervenção do Estado na ordem econômica (BRASIL, 1988). Os artigos 173 a 175 regulam as formas com que se apresenta esta intervenção estatal, que pode ser mediante a prestação direta de atividade econômica em sentido estrito, pela qual o Estado participa diretamente da atividade econômica (BRASIL, 1988). Essa intervenção é exceção sendo permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173); atuando o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174); e mediante a prestação de serviços públicos (art. 175) (BRASIL, 1988).

Com a finalidade definida de exploração direta de atividade econômica (art. 173), o Estado constitui empresas públicas e sociedades de economia mista, que serão submetidas ao mesmo regime jurídico das empresas privadas (art. 173, parágrafo 1º, inciso II da Constituição Federal/1988) (BRASIL, 1988). As sociedades de economia mista caracterizam-se pela conjugação entre o capital estatal e o capital privado sem esquecer que tais pessoas jurídicas devem ter sua atuação em atendimento ao interesse público a que foram destinadas por lei.

De acordo com Aragão (2017), as empresas controladas pelo Estado são denominadas genericamente de “empresas estatais”, sendo as suas duas principais espécies as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista possuem importantes aspectos conceituais comuns: ambas são pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta constituídas pelo Estado após prévia e específica autorização legislativa para desenvolverem atividades de conteúdo econômico, conforme dispõe o art. 5º, II e III, do Decreto-lei 200/1967 (BRASIL, 1967), que não apresenta diferenças fundamentais em relação aos artigos 3º a 6º do Estatuto das Estatais, Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016), devendo, portanto, ser interpretados e aplicados conjugadamente na definição das empresas públicas e sociedades de economia mista.

As empresas públicas podem assumir qualquer forma societária admitida em Direito Comercial ou no Direito Civil, ao passo que as sociedades de economia mista só podem ser sociedades anônimas (art. 5º, III, do Decreto-lei 200/1967). Os Estados e Municípios podem criar empresas públicas e sociedades de economia mista, mas, ao fazê-lo, deverão observar as normas do Direito Comercial inclusive quanto às modalidades societárias.

Por fim, a sociedade de economia mista, assim como ocorre com as empresas públicas, enquanto instrumento da atuação estatal, visa à obtenção de um resultado de interesse público. Este é o fundamento da sociedade, o motivo pela qual foi criada, haja vista que não se justificaria a intromissão do Estado em campo próprio da iniciativa privada com a intenção de lucro, afastando – se de sua finalidade precípua.

Para a consecução do objetivo deste trabalho, tal seja investigar os desafios de como a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE pode diversificar ou aumentar suas fontes de receita respeitando suas finalidades legais e sua natureza jurídica tornando-se mais sustentável financeiramente, sem alterar sua forma, natureza e prerrogativas a ela inerentes, entendeu-se a necessidade de aproximação com a situação atual em que se encontra a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE. Foram utilizadas doutrina, legislação aplicada ao tema, constituindo uma pesquisa de cunho descritivo e qualitativo que levou à realização de entrevistas com os principais pontos chaves da alta direção da PRODEMGE. Além disso, foram analisadas a legislação que autorizou a criação, decreto e o estatuto social da PRODEMGE.

O presente trabalho se divide em oito capítulos, sendo este primeiro a introdução em que se buscou a contextualização do problema de pesquisa que provocou a realização deste trabalho. O segundo capítulo aborda a intervenção do Estado no Domínio Econômico por meio das Empresas Estatais, o terceiro capítulo apresenta a Organização Administrativa do Estado, o quarto capítulo discorre sobre a Lei das Estatais que rege a natureza da PRODEMGE.

O quinto capítulo trata da metodologia usada na pesquisa, o sexto capítulo desenvolve as características da PRODEMGE como sociedade de economia mista, sua natureza jurídica, forma de constituição, objetivos e funcionamento da Companhia descrevendo os sistemas por ela desenvolvidos e os problemas enfrentados e possíveis soluções abarcando as entrevistas realizadas, já o sétimo capítulo expõe sobre a parceria realizada pela Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação-MTI. Finalmente, o oitavo capítulo sistematiza as considerações finais.

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DAS EMPRESAS ESTATAIS

As estatais e a atuação direta do Estado na economia estão previstas na Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988). A regra estampada é de que as atividades econômicas são livres para a iniciativa privada, sendo vedadas à iniciativa pública. Ou seja, a princípio, o Estado está proibido de explorar atividades econômicas. Porém, existem duas importantes exceções (ARAGÃO, 2013, p. 124):

- a) a *publicatio* de algumas atividades;
- b) as atividades concomitantes entre o Estado e particulares.

No primeiro caso, tem-se as atividades que o próprio constituinte identifica como sendo de titularidade estatal exclusiva. Desse modo, a regra geral é invertida, sendo assegurada à iniciativa pública. Nesse caso, têm-se os serviços públicos e os monopólios públicos. Portanto, cabe ao Estado exercer essas atividades livremente, sendo vedada a atuação do particular, salvo se o Estado contratualmente consentir, desde que mantenha a titularidade da atividade.

No segundo caso, o exercício de atividades por parte do Estado concomitantemente aos particulares comporta duas espécies: os serviços públicos sociais, como é o caso da saúde e educação; e as atividades econômicas da iniciativa privada em relação às quais o Estado está autorizado a atuar por razões de interesse coletivo, guardando uma paridade de tratamento jurídico em relação aos seus concorrentes privados.

Sendo assim, como muito bem leciona Alexandre Aragão (2013), pode-se afirmar que são quatro as espécies de atividades econômicas que o Estado pode exercer diretamente:

- a) serviços públicos;
- b) monopólios públicos;
- c) serviços públicos sociais;
- d) atividades econômicas do art. 173 da Constituição Federal/1988.

Somente no caso das atividades econômicas do art. 173 da Constituição Federal/1988 exige-se uma prévia justificativa de interesse público para que o Estado possa atuar, havendo um ônus argumentativo por parte do Estado para justificar a intervenção (BRASIL, 1988). Nesse caso, ainda, a atuação do Estado exige uma paridade com o regime jurídico da iniciativa privada.

Sendo assim, sempre que o Estado quiser exercer uma atividade econômica nos termos do art. 173 da Constituição Federal/1988, deverá ele atuar por intermédio de uma pessoa jurídica de direito privado, ou seja, uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista (BRASIL, 1988). Por essa razão, pode-se afirmar que a norma insculpida no art. 173, § 1º, da Constituição Federal/1988, somente se aplica às estatais que exercem atividade econômica em regime de concorrência.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)

IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)

V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.) (BRASIL, 1988).

Sempre que o Estado agir com contornos de uma empresa, explorando atividade econômica, será feito empresarialmente. Com isso, impõe-se a paridade de regime jurídico para a atuação direta do Estado, na economia, apenas quando o Estado estiver exercendo atividade econômica em concorrência com a iniciativa privada, evitando-se, com isso, concorrência desleal. Por isso, nesses casos, o Estado se vê obrigado a adotar a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública; pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta, mas dotadas de personalidade jurídica de direito privado.

Somente a atuação direta em concorrência com a iniciativa privada necessita obrigatoriamente de empresas estatais. Por isso, quando o Estado atua em atividades econômicas que esteja dentro da sua esfera por imposição constitucional, basicamente em casos de *publicatio* e monopólios, não precisará observar o art. 173 da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988).

Ressalte-se, ainda, que a paridade de regime com a iniciativa privada faz com que deva ser aplicado o direito privado às estatais, ressalvados casos excepcionais nos quais as “empresas estatais” precisarão observar determinadas regras de direito público, como por exemplo, em relação à contratação de pessoal feita mediante concurso público, artigo 37, II da Constituição Federal/1988, dentre outros (BRASIL, 1988).

Essa paridade com as empresas privadas, sem dúvida, serve como instrumento de proteção do princípio da livre iniciativa, impedindo que haja concorrência desleal por parte das empresas estatais. No entanto, esse raciocínio não se aplica aos serviços públicos, na medida em que não foi intenção do constituinte originário submeter a prestação dos serviços públicos à racionalidade concorrencial.

Diante disso, fato é que: a obrigação de paridade sempre será aplicável nas atividades econômicas exploradas pelo Estado quando a iniciativa privada também tiver direito constitucional preexistente de exercê-las.

Conforme Alexandre Aragão, a obrigação de paridade imposta pelo art. 173 da Constituição Federal/1988 se volta para os bônus e para os ônus, “[...] impedindo que o Estado, além do que já decorra da Constituição, imponha um regime jurídico mais oneroso às estatais” (ARAGÃO, 2013, p. 96). E, prossegue o administrativista afirmando que mesmo objetivo precípua do art. 173 possa ter sido o de evitar a concorrência desleal do Estado com as empresas privadas, não foi ele o único: a partir do momento em que o Estado, por razões de relevante interesse coletivo, decide, por lei, atuar em determinado setor econômico, também franqueado à iniciativa privada, deve possuir instrumentos de eficiência necessários para poder atuar eficazmente. Não é possível que o ordenamento lhe dê a missão de atuar no mercado, o que impõe agilidade e agressividade, mas lhe retire os meios, impondo-lhes uma série de estorvos não aplicáveis às suas concorrentes privadas.

Entender de forma diferente elimina a tão festejada igualdade de tratamento, violando, por via de consequência, o princípio da eficiência.

As estatais são criadas pelo Estado porque necessita de mecanismos mais eficientes que permitam a atuação direta na ordem econômica. Uma autarquia, com todo o seu peso, formalidades e burocracia, não conseguiria atuar de forma competitiva no mercado econômico.

Devido a isso, as estatais se difundiram mundo afora no segundo pós-Guerra, em um contexto no qual o Estado era o único provedor de bens e serviços. No final

da década de 1970 e início da de 1980, o pêndulo começou a mudar de lugar. As estatais começaram a perder força, sendo extintas e privatizadas. Esse processo, supostamente, aconteceu no Brasil na década de 1990, intensificando-se no governo Fernando Henrique Cardoso, conforme Tese de Monica Piccolo Almeida (2010) – “Reformas Neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso”.

É inegável que, seja em momentos de menor ou maior intervenção, o Estado sempre é um *player* relevante na economia. Tanto é assim que, em 2008, intensificou-se um movimento chamado capitalismo de Estado, movimento este que se caracterizou muito pelo fortalecimento do Estado, como uma tentativa de superar os efeitos da crise. Assim, o Estado voltou a usar as estatais como instrumento de atuação mais forte na economia.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Feitas essas considerações acerca da atuação do Estado no domínio econômico, passa-se no presente capítulo a estudar a estrutura da Administração Pública.

A Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico é um conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como Administração Pública, não importa a atividade que exerçam como regra, evidentemente, esses órgãos, entidades e agentes desempenham função administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 19).

José dos Santos Carvalho Filho, define a Administração Pública, como:

(...) administração pública é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para o fato é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que, para melhor precisar o sentido da expressão, devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 11).

Sob o aspecto operacional, administração pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade. Segundo ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro o conceito de administração pública divide-se em dois sentidos:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. (DI PIETRO, 2004, p. 84).

Assim, administração pública em sentido material é administrar os interesses da coletividade e em sentido formal é o conjunto de entidade, órgãos e agentes que executam a função administrativa do Estado.

A Administração Pública tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previsão do artigo 37, da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988).

3.1 Organização Administrativa

Para desempenhar suas atividades o Estado há de seguir uma organização. Como muito propriamente anotou o sociólogo alemão Max Weber (2003), para que a realização de funções institucionais seja possível, é necessária a existência de uma burocracia devidamente organizada e hierarquizada, repartida em unidades especializadas ao desempenho de atividades que lhe são acometidas.

Da mesma forma, anota Vincenzo Cerulli Irelli (2011, p. 82) nenhuma organização social pode ser concebida sem a existência de uma organização de governo que realize, na relação direta com a coletividade. Ainda de acordo com Vincenzo Cerulli Irelli (2011), as organizações formais, dentre as quais as organizações estatais são equiparáveis às máquinas criadas para o alcance de determinada finalidade.

Assim, pode-se verificar que o Estado, para realizar suas funções, demanda uma organização determinada em função da especialização das atividades, uma vez mais concordando com Vincenzo Cerulli Irelli (2011). Ademais, segundo Luciano Parejo Alfonso, a organização nesse caso, é a “[...] articulação institucional de funções e pessoas e sua ordenação para os efeitos de conseguir determinados resultados” (ALFONSO, 2010, p. 164).

Um primeiro critério de organização do Estado pode ser encontrado na chamada tripartição de funções. Além do objetivo clássico destacado por Montesquieu de repartir o exercício do poder entre diferentes pessoas, a tripartição tem como objetivo organizar e distribuir as funções estatais conforme a especialização demandada para seu correto exercício.

Cada um dos poderes constituídos realiza sua própria organização, com a finalidade de tornar possível o exercício de suas funções e, por consequência, o alcance de suas finalidades. Não por outra razão o Poder Legislativo se divide em casas (em âmbito federal) com competências próprias, e essas casas se dividem em comissões, grupos de trabalho entre outros. Da mesma forma, o Poder Judiciário se divide em instâncias, as quais ainda se dividem em comarcas, varas, câmaras etc.

Atentando ao poder Executivo na esfera na qual se encontra a Administração Pública não poderia ser diferente. Pois, para que seja possível a realização de todas as funções atribuídas à Administração Pública é essencial que haja uma organização, a qual, consoante Luciano Parejo Alfonso (2010, p. 164), compreende o processo

decisório de criação a estrutura normativa ou constituição interna e as regras de funcionamento interno.

No interesse da organização da Administração Pública há de se considerar o processo por meio do qual se determinam a organização, a estrutura normativa para a criação e funcionamento da organização e as normas que regerão as atividades das entidades criadas.

Em qualquer ocorrência, o condutor essencial da organização administrativa será sempre a função. Como muito propriamente assevera Sabino Cassese (2006, p. 23), a Administração Pública pode ser considerada, como tal, uma função, pois existe para realizar uma finalidade: cuidar e implementar as atribuições que lhe são conferidas pelo sistema jurídico. Nessa perspectiva, a Administração Pública há que buscar um sistema de organização que lhe possibilite o adequado cumprimento de suas funções.

O processo decisório de criação dos sistemas de organização administrativa deve ter em consideração o estabelecimento de mecanismos adequados de criação de órgãos e entidades para possibilitar o cumprimento das funções acometidas à Administração Pública com a maior eficiência possível.

Nesse percorrer, considerando-se a variedade e a diversificação das funções atribuídas à Administração Pública, é essencial que haja instrumentos variados e diversos, adequados para sua realização (CASSESE, 2006). Pode-se dizer que a Administração Pública no Poder Executivo exerce funções muito variadas e diversas, o que demanda a estruturação de sua organização com instrumentos muito diferenciados em relação ao que ocorre com os demais Poderes, pois estes são incumbidos de funções mais homogêneas.

Diante dessas considerações preliminares, tem-se que a Administração Pública há que buscar um sistema de organização plural e diversificado, permeável à heterogeneidade de suas funções.

3.2 Desconcentração e Descentralização

No processo de organização administrativa podem haver situações de desconcentração e descentralização administrativa, destinadas a delegar a outras autoridades atribuições administrativas.

Assim, diz-se que a atividade administrativa é descentralizada quando é exercida, em uma das formas mencionadas, por pessoa ou pessoas distintas do Estado. Diz-se que a atividade administrativa é centralizada quando é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade.

Na desconcentração o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem. Consistem, portanto, em meras distribuições internas de plexos de competência, ou seja, em "desconcentrações" administrativas. Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz por meio de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isto mesmo se constituam, como ao diante se verá, em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.

A desconcentração consiste, como bem aponta Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2014), na distribuição de competências interna a única pessoa jurídica integrante da Administração Pública. É dizer, por meio da desconcentração, divide-se o exercício de atribuições da Administração Pública por repartições integrantes da mesma pessoa jurídica, sem que seja criada nova entidade para o desempenho da atividade.

Em outro giro, a descentralização é processo distinto por meio do qual se transfere a competência para a realização de determinada atividade para outra pessoa jurídica integrante da Administração Pública. Distintamente do que ocorre com relação à desconcentração, na descentralização há a criação de uma nova entidade, especializada para desempenhar uma determinada competência administrativa, sendo que essas novas entidades criadas integram a Administração Indireta. De acordo com Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2014, p. 467), a descentralização administrativa pode se dar na modalidade territorial ou geográfica, ou por serviços na qual é criada uma nova pessoa jurídica para realizar determinada atividade específica constituindo um centro autônomo de competência para executar determinada função administrativa.

Assim, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) a descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela outra ou aquelas outras às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre

referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia.

Pela descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada. Assim, a segunda não é "subordinada" à primeira.

Destarte, o serviço pode ser prestado centralizadamente mediante desconcentração, se o for por um órgão da administração direta, ou pode ser prestado descentralizadamente mediante descentralização, se o for por uma unidade - superintendência, divisão, departamento, seção etc., todavia, integrante de uma outra pessoa jurídica que compõe a administração indireta (autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista).

Logo, a desconcentração e a descentralização são as duas técnicas de organização estatal administrativa, na qual na primeira o Estado faz uma divisão interna de competências e é um fenômeno administrativo interno de transferência das atividades de Estado e a segunda sendo a transferência da atividade para outra pessoa jurídica, sujeito de direitos e de deveres, com capacidade para firmar contratos, que compõe ou não a estrutura do Estado, ligando-se a ele de alguma maneira.

Para Hely Lopes Meirelles (2013) a descentralização pode se dar por meio de:

- a) Outorga por lei onde a titularidade da prestação é transferida para a outra pessoa jurídica. Como exemplo as autarquias têm a titularidade no exercício de suas atribuições.
- b) Delegação por contrato na qual a titularidade não é transferida, mas apenas o dever de execução e/ou prestação da atividade administrativa.

Essa classificação tradicional trazida por Hely Lopes Meirelles (2013) é criticada por José Santos Carvalho Filho (2012) que entende que a doutrina não admite atualmente a transferência da titularidade da atividade por outra pessoa jurídica, pois haverá sempre, por força constitucional, a responsabilidade subsidiária do Estado na prestação da atividade administrativa.

Desta forma, José Santos Carvalho Filho (2012) propõe outra classificação, abandonando a expressão outorga e ensinando que a delegação se dá por lei ou por contrato. Para o autor, não existe mais a outorga, e a descentralização e a delegação se confundem em uma só, seriam sinônimos abandonando a diferenciação com relação à titularidade, e só fala em delegação da execução.

Destaca-se que a transferência de funções administrativas pode ocorrer por meio de outorga, também denominada de descentralização de serviços, ou por meio de delegação, também denominada de descentralização por colaboração, conforme apontado por Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2017, p. 25).

Saliente-se que a classificação adotada não é unânime na doutrina. Maria Sylvia Di Pietro adota três modalidades de descentralização, que são a descentralização geográfica, a descentralização de serviços e a descentralização por colaboração. Ainda, para Hely Lopes Meirelles há somente duas modalidades, que são a outorga e a delegação.

Entre as doutrinas disponíveis, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2017), tratam a descentralização por outorga, afirmando tratar-se da atribuição de um serviço público, obrigatoriamente por meio da edição de uma lei, a uma entidade, cuja titularidade e o exercício por prazo indeterminado, também ocorreu pela edição de um ato normativo.

Já a descentralização por delegação, trata da hipótese em que o Estado transfere a um terceiro por meio de um contrato ou ato unilateral, por prazo determinado e sob a fiscalização do Estado, a execução de um serviço a ser prestado à população. Ressalte-se que, a titularidade do serviço continua com o Poder Público, ao contrário do que ocorre com a outorga, na qual a titularidade e a execução são delegadas. Consequentemente, a delegação tem como característica o exercício muito mais limitado do que a outorga, haja vista que para que esta seja desfeita não basta somente um ato unilateral como se verifica na delegação, mas sim a realização de uma nova lei que retire os poderes concedidos àquela entidade criada pelo Poder Público.

Por fim, cumpre asseverar que há dois requisitos para que a descentralização seja por outorga, a saber: que a pessoa esteja dentro da Administração indireta e que esta pessoa tenha personalidade jurídica de direito público. Assim, só há descentralização por outorga para as Autarquias e para as Fundações Públicas que tenham personalidade jurídica de direito público.

A descentralização para particulares é sempre por delegação, pois a titularidade jamais sai das mãos da Administração. A descentralização para Empresa Pública e para a Sociedade de Economia Mista também se faz por delegação, pois, embora esteja dentro da Administração Indireta, não tem personalidade jurídica de direito público.

3.3 Administração Direta

O Decreto-lei 200, de 25.2.67, com alterações posteriores, regula a estrutura administrativa da organização federal, divide a Administração Pública em Administração direta e indireta (BRASIL, 1967). Nestes termos, a Administração direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, condizente com o art. 4º, I (BRASIL, 1967).

Pode-se definir a Administração Direta como grupamento de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais sendo destinada a competência para o exercício de forma centralizada, de atividades administrativas.

Filho (2012), define a administração direta como um conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado. Em outras palavras, significa que "[...] a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público." (MADEIRA, 2001, p. 123). Considera-se, nesse caso, o Estado como pessoa administrativa (FERREIRA, 1979, p. 71).

A Administração Direta é constituída por órgãos internos de mesmas pessoas administrativas e estes órgãos são verdadeiros instrumentos de ação da Administração Pública, pois a cada um deles é cometida uma competência própria, que corresponde a partículas do objetivo global do Estado. Objetivando dessa atuação o desempenho das múltiplas funções administrativas atribuídas ao Poder Público em geral. Posto isto, a centralização é inerente a Administração Direta do Estado e dela indissociável e sua atividade centralizada aquela que é exercida pelo Estado diretamente. Quando se refere ao Estado consideram-se as diversas pessoas políticas que compõem o sistema federativo, que desempenham várias atividades internas e externas. Essas funções valem-se por seus inúmeros órgãos internos que constituem os compartimentos integrantes daquelas pessoas dotadas de competência própria e específica para melhor distribuição do trabalho e constituídos por servidores públicos que representam o elemento humano dos órgãos. Dessa forma, o Estado executa tarefas por meio de seus órgãos internos, estando diante da administração direta estatal no desempenho de atividade centralizada.

3.4 Administração Indireta

Pode-se conceituar a administração indireta como um conjunto de pessoas jurídicas desprovidas de autonomia política que, vinculadas à administração direta, têm a competência para o exercício de forma descentralizada de atividades administrativas.

Embora a administração indireta seja definida como o conjunto de pessoas jurídicas às quais se atribuem competências para o exercício descentralizado de função administrativa, na verdade, há empresas públicas e sociedades de economia mista que não são criadas para prestar serviços públicos, ou exercer quaisquer outras atividades próprias da administração pública em sentido material, mas sim, para explorar atividades econômicas em sentido estrito às quais se refere o art. 173 da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988).

Gasparini define que o objetivo fundamental da Administração Indireta do Estado é a execução de algumas tarefas de seu interesse por outras pessoas jurídicas (GASPARINI, 2003, p. 232 apud CARVALHO FILHO, 2012). Deste modo, quando não pretende executar determinada atividade por meio de seus próprios órgãos, o Poder Público transfere a sua titularidade ou a mera execução a outras entidades, surgindo, então, o fenômeno da delegação que é realizada por contrato ou ato administrativo.

Esses serviços são constituídos a pessoas jurídicas diversas da União, de direito público ou de direito privado, vinculadas a um órgão da administração direta, mas administrativa e financeiramente autônomas dotadas de personalidade jurídica própria. Compreendendo autarquias, empresas Públicas, sociedades de economia mista, fundações Públicas, conforme descrito no art. 4º II Decreto-lei 200/1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

[...]

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedade de Economia Mistas;
- d) Fundações Públicas. (BRASIL, 1967).

Certo afirmar que, qualquer dessas categorias de entidades da Administração Indireta, seja ela da União, dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, vincula-se à respectiva Administração Direta.

As pessoas jurídicas supracitadas apresentam três pontos em comum, que são a necessidade de lei específica para serem criadas ou autorizando a sua criação, personalidade jurídica própria e patrimônio próprio.

Um traço essencial a se destacar é a natureza jurídica das entidades que constitui importante ponto de distinção, pois as autarquias são pessoas jurídicas de direito público e efetivamente criadas por lei específica; as empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado e necessitam além da lei que autoriza a sua instituição de registro em junta comercial e as fundações podem ser tanto de direito público quanto de direito privado e fazendo necessário apenas o registro.

Destarte a Administração Indireta resulta no próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada, seja porque o tipo de atividade tenha mais pertinência para ser executada por outras entidades, ou para obter maior celeridade, eficiência e flexibilização em seu desempenho. O certo é que tais atividades são exercidas indiretamente que é o mesmo que dizer que são exercidas de forma descentralizada.

3.4.1 Autarquias

As autarquias são criadas por lei específica constituindo entidades administrativas autônomas, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas.

Maria Sylvania Di Pietro conceitua autarquia como "[...] pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo nos limites da lei" (DI PIETRO, 2014, p. 534).

O Decreto-lei 200/1967 no art. 5º caracteriza as autarquias, nos seguintes termos:

Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (BRASIL, 1967).

De acordo com Carvalho Filho (2012), fixando-se aos contornos jurídicos das autarquias, conforme o Decreto-lei 200/1967, a noção de atividades típicas é extremamente fluida e variável no tempo e no espaço: em determinado momento, por exemplo, certa atividade não pode ser considerada própria da Administração, e depois passar a sê-lo. Entende o autor, que o legislador teve o escopo em atribuir às autarquias a execução de serviços públicos de natureza social e de atividades administrativas, com a exclusão dos serviços e atividades de cunho econômico e mercantil, estes adequados a outras pessoas administrativas, como sociedades de economia mista e as empresas públicas. Um serviço de assistência a regiões inóspitas do país ou um serviço médico podem ser normalmente prestados por autarquias, mas o mesmo não se passa, por exemplo, com a prestação de serviços bancários ou de fabricação de produtos industriais, atividades próprias de pessoas administrativas privadas.

Comunga desse entendimento Hely Lopes Meirelles (2013, p. 307). É bem verdade que, anteriormente, autarquias chegaram a executar atividades econômicas, como foi o caso da Caixa Econômica Federal. Após a reforma administrativa federal, todavia, tais autarquias transformaram-se em outras categorias de pessoas administrativas, agora adequadas àqueles objetivos.

Incorporam-se à administração indireta, representando uma forma de descentralização administrativa mediante a personificação de um serviço retirado da administração centralizada. Por essa razão, apenas devem ser outorgados serviços públicos típicos as autarquias, e não atividades econômicas em sentido estrito, ainda que estas possam ser consideradas de interesse social. As entidades da administração indireta preordenadas ao desempenho de atividade econômicas são as empresas públicas e as sociedades de economia mista, consoante se admite a apreciação do art. 173 da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988).

Devido às autarquias desempenharem atividades exclusivamente administrativas e, especialmente, como resultante da sua personalidade de direito público, os poderes de que o Estado dispõe para o desempenho de sua função administrativa, bem como os privilégios e restrições, são também concedidos pelo ordenamento jurídico às autarquias. Estão sujeitas a controle da pessoa política que as criou à qual são vinculadas. Resulta em controle finalístico, de tutela ou supervisão, exercido apenas nos termos e limites expressos em lei, uma vez que não há hierarquia entre a autarquia e o ente federado que a instituiu.

A natureza jurídica dos bens das autarquias é de bens públicos, conforme art. 98 do Código Civil: "São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem." (BRASIL, 2002).

A responsabilidade das Autarquias é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal/1988 que se não houver bens para arcar com o que deve, subsidiariamente, o Estado também irá responder.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Assim, as autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas. Constituindo-se em centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos são próprios; seus negócios são próprios; seus recursos, não importa se oriundos de repasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes seja afeta, configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de "autonomia" financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativa e financeira necessariamente são de suas próprias alçadas, logo, descentralizadas.

3.4.2 *Fundações Públicas*

As Fundações Públicas são pessoas de direito privado, que se caracterizam pela condição de ser atribuída personalidade jurídica a um patrimônio preordenado a um certo fim social. Confira-se o que preceituam os arts. 62 a 69 do Código Civil.

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

I – Assistência social;

II – cultura, defesa E conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – educação;

IV – Saúde;

V – Segurança alimentar e nutricional;

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;

VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;

[...]

Art. 64. Constituída a fundação por negócio jurídico entre vivos, o instituidor é obrigado a transferir-lhe a propriedade, ou outro direito real, sobre os bens dotados, e, se não o fizer, serão registrados, em nome dela, por mandado judicial.

Art. 65. Aqueles a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio, em tendo ciência do encargo, formularão logo, de acordo com as suas bases, o estatuto da fundação projetada, submetendo-o, em seguida, à aprovação da autoridade competente, com recurso ao juiz.

Parágrafo único. Se o estatuto não for elaborado no prazo assinado pelo instituidor, ou, não havendo prazo, em cento e oitenta dias, a incumbência caberá ao Ministério Público.

Art. 66. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.

§ 1º Se funcionarem no Distrito Federal ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

§ 2º Se estenderem a atividade por mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público.

[...]

Art. 69. Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no estatuto, em outra fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante. (BRASIL, 2002).

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 514), as fundações públicas surgiram quando determinado patrimônio de natureza pública (da União, por exemplo) é aplicado no sentido de criação de uma pessoa jurídica responsável pelo desenvolvimento de atividades sociais, culturais, educacionais, etc. Essas finalidades as distancia de alvos que visem à percepção de lucros, deixando-as em agrupamento diverso daquele em que se encontram, por exemplo, as sociedades comerciais. Pode mesmo dizer-se que são essas as características básicas das fundações:

- a) a figura do instituidor;
- b) o fim social da entidade; e
- c) a ausência de fins lucrativos.

Nesse parâmetro nasceram as fundações públicas, sem alterações, inclusive, dos citados elementos básicos caracterizadores. Mudança, na verdade, tem-se apenas na natureza do instituidor, que agora passou a ser o Estado. Desse modo, pode-se considerar, já de início, uma primeira divisão para as fundações, que são:

- a) as fundações privadas, instituídas por pessoas da iniciativa privada; e
- b) as fundações públicas, quando o Estado tiver sido o instituidor.

As fundações públicas são o tipo de entidade que nasce com o registro dos atos constitutivos. A responsabilidade civil é objetiva conforme definido no art. 37, parágrafo 6º da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988).

Segundo o art. 5º, IV, do Decreto-Lei nº 200/1967, a fundação pública é:

[...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1967).

A redação do Decreto-Lei nº 200/1967 pode levar ao equívoco de que todas as fundações instituídas pelo Poder Público teriam natureza jurídica de direito privado (BRASIL, 1967).

Ocorre que a doutrina majoritária e o próprio STF (RE nº 101.126) adotam o entendimento de que no ordenamento jurídico coexistem dois tipos de fundações públicas, quais sejam, aquelas que têm natureza jurídica de direito público conhecidas como autarquias fundacionais e aquelas com personalidade jurídica de direito privado. Tais entidades gozam de autonomia administrativa, de modo que dispõem de patrimônio próprio e atribuição para o exercício de atividades de interesse social. O Poder Público não pode criar fundações para o desempenho de atividade econômica.

Vale destacar que não há fundações pluripessoais. Simplesmente porque a fundação é um patrimônio com personalidade jurídica, e não uma corporação de pessoas.

A Emenda Constitucional 19/98 alterou a redação do art. 37, XIX, ficando claro que a única entidade da Administração indireta criada por lei é a autarquia; as demais têm sua criação autorizada por lei (BRASIL, 1988). Assim, a fundação não nasce com a lei, nasce com o registro dos atos constitutivos em cartório, pela interpretação literal do dispositivo constitucional.

Ao contrário, do que acontecem com outros componentes da Administração Pública Indireta, como empresas públicas, as fundações não possuem fins lucrativos, podendo tão somente receber doações que serão revertidas em seus respectivos projetos. São criadas com o objetivo de exercer atividades sociais.

Podem ser pessoas jurídicas de direito público ou privado. Quando de direito público, as fundações podem ser chamadas de autarquias fundacionais ou fundações autárquicas, haja vista que possuem as mesmas características das autarquias.

Fundação e Autarquias não visam lucro. As áreas de atuação são de interesse público como saúde, educação, meio ambiente, ciência e tecnologia. São áreas em que a atuação não é exclusiva do Poder Público, sendo que as fundações atuam em setores que não só o Estado pode atuar, não são serviços públicos exclusivos do Estado.

3.4.3 *Empresas Públicas*

As empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito privado que compõem a Administração Indireta, que têm sua criação autorizada por lei, sob qualquer forma jurídica adequada a sua natureza, para que o governo exerça atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, execute a prestação de serviços públicos. São constituídas sob forma empresarial prevista no inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988).

De acordo com o inciso II do art. 5º do Decreto-lei n. 200/67, as empresas públicas são definidas como:

[...] 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 conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (BRASIL, 1967).

O Decreto supracitado contém a definição que é objeto de considerações críticas doutrinárias, consequência de imprevisão em função da verdadeira conceituação das empresas públicas. Pode-se exemplificar, segundo Bandeira de Mello (2012, p. 191-194), na qual a definição legal seria imprecisa por determinar que o capital das empresas públicas seria formado apenas por recursos federais, bem como por restringir as atividades das empresas públicas à exploração de atividades econômicas.

De acordo com o autor, a improbidade adviria do fato que o capital das empresas pode ser formado não apenas por recursos advindos da União Federal, mas também por recursos provenientes de Estados e Municípios, em consonância com o

Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969. O relevante, quanto ao capital social das empresas públicas, é que ele seja integralmente proveniente de entes públicos, sem a comunhão de recursos públicos com recursos privados.

Nas Empresas Públicas o capital é integralmente da pessoa administrativa, pode-se adotar qualquer tipo societário, inclusive ser sociedade unipessoal, sendo uma exceção à regra do Direito Empresarial. Sérgio Andrea Ferreira (1979) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) admitem expressamente a empresa pública com único sócio, como exemplo a Caixa Econômica Federal.

Para Vitor Rhein Schirato (2016, p. 48), entende-se que as empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo Estado, sob quaisquer das formas empresariais admitidas na legislação civil, mediante a edição de lei autorizativa, para a exploração de atividade econômica qualificadas ou não como serviço público ou para a realização de funções públicas sem fins lucrativos, cujo capital é subscrito e integralizado com recursos oriundos exclusivamente do Poder Público.

3.4.4 Sociedades de Economia Mista

A sociedade de economia mista é outra espécie do gênero empresas estatais. São pessoas jurídicas de Direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos, conforme art. 173, § 1º, II da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988). Ela se submete, no que couber, ao mesmo regime jurídico aplicável às empresas privadas, fornecendo serviço público no interesse de toda coletividade de acordo com o princípio da continuidade do serviço público.

Um dos traços marcantes das sociedades de economia mista é a conjugação entre o capital público e privado; esta característica é uma das que lhe confere – tomando por empréstimos a expressão de Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) – a individualidade jurídica que decorre da sua qualidade de maior acionista ou de previsão legal ou estatutária, no caso de participação majoritária do Estado nestas sociedades. No entanto, esta peculiaridade não é o elemento nuclear daquela figura societária; ela é um elemento acessório à configuração da sociedade de economia

mista, posto que o elemento principal, o que lhe dá forma, é a gestão conjunta da sociedade por meio de representação no conselho de administração da companhia.

De acordo com Lucrecia Maisch Von Humboldt (1973 apud BONFIM, 2011), a coparticipação do Estado no capital social da sociedade ao lado de particulares constitui a pedra angular da instituição: se os capitais fossem exclusivamente estatais, estar-se-ia diante de uma "empresa pública"; se os capitais fossem exclusivamente privados, estar-se-ia diante de uma empresa privada. Assim, a conjugação de capitais públicos e privados deve coexistir com a participação do Estado na gestão da empresa, obedecendo a razões de interesse geral, para que se estruture uma sociedade de economia mista (VON HUMBOLDT, 1973, p. 30 apud BONFIM, 2011, p. 37).

A participação do ente público na administração da sociedade é pacificamente admitida. Há posicionamento que defende a possibilidade da gestão da sociedade existir sem a participação pública no capital (SANTOS, 1959, p. 46; ÁLVARES, 1954, p. 24); antagonicamente, João Eunápio Borges (1985, p. 65) amparando-se em Bernard Chenot, entende que a participação majoritária do Estado tanto no capital da sociedade quanto na sua administração é fatal ao êxito das sociedades de economia mista, sob o risco destas se transformarem em simples autarquia ou repartição pública.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 504), as sociedades de economia mista são pessoas de Direito privado, cuja lei apenas autoriza sua constituição, e sua existência pode decorrer somente do cumprimento dos requisitos do privado. Nesse sentido, entende que as sociedades de economia mista são sociedade anônimas, cuja criação é autorizada por lei e cujo capital é formado pelo encontro de recursos públicos e privados, destinada à exploração de uma atividade mercantil qualificada ou não como serviço público, com personalidade jurídica de direito privado, sendo o Poder Público necessariamente, o acionista controlador¹.

¹ Para os fins do conceito ora trazido à baila, o termo acionista controlador deverá ser interpretado de acordo com a definição constante do art. 116 da Lei n.6.404, de dezembro de 1976, que dispõe (*in verbis*): "Art.116. Entende-se por acionista controlador a pessoa natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum que: a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos administradores da companhia; e b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar funcionamento dos órgãos da companhia" (BRASIL, 1976).

A Sociedade de Economia Mista tem sua criação autorizada por lei, e, assim, como as empresas públicas nasce com o registro do ato constitutivo. O seu regime de pessoal é o celetista – CLT, sendo típico de pessoa jurídica privada. Dessa forma, os empregados públicos podem ser demitidos, mas com observância do contraditório e ampla defesa com a necessária motivação. O empregado público não tem estabilidade e a natureza jurídica dos bens das empresas estatais é de bens privados. A doutrina majoritária segue o art. 98 do CC, afirmando se tratar de bem privado sem tratamento especial (BRASIL, 2002)². Essa é a regra e as sociedades de economia mista só podem ter a forma de Sociedade Anônima, às quais se aplica a Lei 6.404/76 (BRASIL, 1976), que dispõe sobre as Sociedades por ações e não importa a natureza federativa sempre são processadas e julgadas na justiça estadual conforme Súmula 556 STF (BRASIL, 1977).

² No que se refere à dispensa dos empregados das empresas estatais, o STF reconheceu, no RE nº 589.998/PI envolvendo a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que embora não sejam estáveis, seus empregados ingressaram através de concurso público, método impessoal, de modo que a sua despedida também deveria se dar de forma impessoal. Por conta disso, fixou a seguinte tese de repercussão geral: "A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados" (BRASIL, 2013). No entanto, ao julgar os embargos declaratórios opostos sobre essa decisão, o STF esclareceu que tal **exigência foi direcionada apenas à ECT**, não sendo requisito de dispensa dos empregados das demais empresas estatais.

4 LEI Nº 13.303/2016 - ESTATUTO DAS ESTATAIS

Empresa pública e sociedade de economia mista são espécies das denominadas empresas estatais e, assim, apesar de existirem diferenças entre as duas, predominam as características comuns. Embora tenham personalidade jurídica de direito privado, são entidades integrantes da Administração Indireta conhecidas como entidades estatais (e não paraestatais).

O regime jurídico das estatais está expresso na Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Estatais). Na forma do art. 1º do referido estatuto:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. (BRASIL, 2016).

Em relação à abrangência da aplicação da lei, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2017, p. 79) entendem que a Lei nº 13.303/2016 não é aplicável a todas as estatais, mas somente àquelas que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, incluindo a atividade econômica prestada em regime de monopólio ou que envolva a prestação de serviços públicos. Assim, para as sociedades de economia mista ou empresas públicas que não explorem atividades econômicas, dedicando-se única e exclusivamente à prestação de serviços públicos, seria afastada a aplicação do estatuto das estatais. Essa posição doutrinária merece ser conhecida, no entanto, a Lei nº 13.303/2016 não fez qualquer restrição (BRASIL, 2016).

Percebe-se que, no tocante à sua abrangência, a Lei das Estatais abandona aquela diferença entre aquelas que exploram atividade econômica em regime de concorrência e as que prestam serviços públicos (BRASIL, 2016). Com efeito, ela trata de toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista. Nesses termos, o texto da lei vai além daquilo que se encontra no art. 173, § 1º, da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988), pois não há dúvidas de que seu alcance alberga

também aquelas estatais que prestam serviços públicos³.

As empresas públicas e sociedades de economia mista são formas pelas quais o Estado intervém no domínio econômico. A intervenção do Estado no domínio econômico ocorre de diversas formas, e a criação das estatais é uma dessas formas de intervenção. Ademais, apenas excepcionalmente poderá haver a criação conforme dispõe o art. 173 da Constituição Federal/1988 que “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” (BRASIL, 1988).

Desse modo, a livre iniciativa é de titularidade privada, conforme o texto constitucional, e o papel do Estado nessa seara da atividade econômica deve ser excepcional, em caso de relevante interesse coletivo ou se necessário aos imperativos da segurança nacional.

A Lei nº 13.303/2016 preferiu não definir o que significa relevante interesse coletivo e imperativo de segurança nacional (BRASIL, 2016). O que a lei trouxe de novidade nesse tópico foi a menção, no art. 8º, I, de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, aos seguintes requisitos de transparência:

- Art. 8º.
- I – elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;
 - II – adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;
 - III – divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;
 - IV – elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;
 - V – elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

³ Via de regra, para a prestação de serviço público, o Estado se vale de pessoas jurídicas de direito público.

VI – divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional;
 VII – elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;
 VIII – ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;
 IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade. (BRASIL, 2016).

Acentue-se que a lei deixa bem claro que quem investe em uma estatal deve saber que o seu objetivo não é apenas distribuir dividendos para os investidores e acionistas (BRASIL, 2016). Desempenhando um papel de interesse público, relacionado ao que o art. 173 da Constituição Federal/1988 autoriza (BRASIL, 1988). Portanto, pode ser que alguma política, estratégia ou diretriz da estatal eventualmente contrarie os interesses dos acionistas. Isso é possível desde que seja feito de modo transparente, calculado, com previsão das consequências e desde que não se adote uma política destrutiva da estatal.

Em verdade, a Lei das Estatais não diz o que é relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança, mas é preciso anualmente explicar como que esses vetores vão influenciar o funcionamento da estatal. Ressalta-se que a exigência começa pela elaboração de uma carta anual assinada pelos membros do conselho de administração. Esses membros, em verdade, são indicados pelo governo.

É importante mencionar que a administração terá de esclarecer como irá atender ao interesse coletivo e ao imperativo de segurança nacional, indicando os recursos que serão empregados para esse propósito, bem como os impactos econômico-financeiros, da consecução de seus objetivos, mensurados por indicadores objetivos. Em outras palavras, não se pode ter algo muito abstrato, de modo que a carta anual revelará como será alcançado esse equilíbrio entre o relevante interesse coletivo e os interesses da entidade estatal, especialmente dos minoritários. O art. 8º, § 1º e § 2º, dispõe o seguinte:

§ 1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput.

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam

em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:

I – Estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

II – ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil. (BRASIL, 2016).

Em suma, a estatal pode servir de instrumento para política governamental, inclusive a própria Constituição Federal/1988 autoriza esse tipo de utilização (BRASIL, 1988). Contudo, é preciso que não haja uma banalização do uso governamental da estatal e que também isso possa ser mensurado de uma forma objetiva, com transparência e justificação. Essa também é uma preocupação muito forte que se encontra na Lei das Estatais.

Verificados os fundamentos constitucionais, a criação de empresas públicas e de sociedades de economia mista depende de prévia autorização legislativa. As empresas públicas e as sociedades de economia mista não são criadas por lei. A lei apenas autoriza sua criação conforme dispõe Constituição Federal/1988 no art. 37, XIX: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (BRASIL, 1988).

Essa lei é de iniciativa privativa do chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, “e” da Constituição Federal/1988) (BRASIL, 1988).

Assim, como já foi falado sobre as autarquias e fundações no presente trabalho, caso haja uma lei de iniciativa da Câmara dos Deputados com o objetivo de criar uma estatal da Administração federal, eventual aprovação, sanção e promulgação dessa lei não convalida o vício de iniciativa. No entanto, as empresas públicas e as sociedades de economia mista são formadas com o registro de seus atos constitutivos, seja em um cartório de registro civil de pessoas jurídicas (quando não empresariais), seja numa junta comercial (para as estatais empresariais).

Desse modo, primeiro a lei autoriza sua criação. O próximo passo é elaborar seus atos constitutivos (estatutos) para que se faça o registro no órgão respectivo. Apenas após a lavra do estatuto e respectivo registro é que as estatais adquirem personalidade jurídica.

Segundo o art. 37, XIX, da Constituição Federal/1988, somente por lei específica poderá ser autorizada a instituição de empresa pública ou sociedade de economia mista (BRASIL, 1988). A alienação do controle acionário das estatais se

equipara à extinção da empresa pública ou da sociedade de economia mista. Em razão do paralelismo das formas, somente por lei poderá ser extinta empresa pública e sociedade de economia mista. Assim, somente a lei poderá autorizar a alienação do controle acionário de empresa pública e de sociedade de economia mista.

No que tange à organização das empresas públicas e das sociedades de economia mista, ao chefe do Executivo cabe o delineamento de seu perfil básico por meio de ato administrativo (por exemplo, decreto), desde que sejam respeitadas as diretrizes trazidas pela lei autorizadora.

As empresas subsidiárias podem ser criadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista às quais serão atribuídas parcelas das atribuições das entidades controladoras. Serão controladas diretamente pelas entidades da Administração Indireta de que são subsidiárias e exigem autorização legal.

As finalidades das estatais são vislumbradas como instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico. No entanto, como informado, é perfeitamente possível a existência de empresas públicas e sociedades de economia mista que sejam prestadoras de serviços públicos. Todavia, se o objetivo de sua criação for a atuação no domínio econômico, a estatal somente poderá ser criada quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante for o interesse coletivo.

A lei autorizadora é que vai dispor sobre a finalidade para a qual se constituirá a empresa pública ou a sociedade de economia mista, se exploradora de atividade econômica, ou se prestadora de serviço público. No tocante à execução da atividade econômica ou à prestação do serviço público, trata-se de atividades desempenhadas pelas estatais de forma descentralizada.

O regime jurídico dos agentes das empresas públicas e das sociedades de economia mista é celetista, ou seja, contratual, tendo como base jurídica a legislação trabalhista (CLT). Sendo está uma grande diferença entre as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta. Para as pessoas jurídicas de direito público, o regime jurídico entre a Administração e seus agentes será o estatutário, existindo uma lei para cada entidade política, já para as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta, o regime jurídico é celetista, aplicando-se a CLT em todo o território nacional.

Todavia, a contratação exige prévia aprovação em concurso público, os contratados, em alguns casos, devem respeito ao teto remuneratório e não podem acumular cargos e empregos, ressalvadas as permissões constitucionais.

Nesse sentido, estabelece o art. 37, XVI, da Constituição Federal/1988 que:

[...] é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. (BRASIL, 1988).

Ou seja, essa vedação estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público (Constituição Federal/1988, art. 37, XVII)⁴.

Ademais, no tocante ao teto remuneratório, e aqui se aponta uma diferença em relação às demais entidades da Administração Indireta, os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista somente estarão submetidos ao teto do funcionalismo público se as estatais receberem recursos da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral conforme Constituição Federal/1988, art. 37, § 9º (BRASIL, 1988).

O art. 10 da Lei nº 13.303/2016 prescreve sobre regime societário: conselho de administração, conselho fiscal e comitê de auditoria estatutário na seguinte redação:

Art. 10. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros. (BRASIL, 2016).

⁴ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988).

Assevere-se que o comitê estatutário também tem um papel no conselho de administração. Assim, pela previsão da lei, permite-se que o conselho de administração tenha, no comitê estatutário, um órgão de assessoramento técnico permanente, que também poderá ser responsabilizado pelas suas manifestações.

O art. 13 da Lei das Estatais dispõe sobre as “diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia” (BRASIL, 2016).

Algumas dessas regras, como a insculpida no inciso I (BRASIL, 2016), eram encontradas apenas na Lei das Sociedades Anônimas (S/A) (BRASIL, 1976). Por esse inciso I, a estatal precisa constituir um conselho de administração com no mínimo sete e no máximo onze membros (BRASIL, 2016).

Ressalte-se que o conselho de administração é de existência e funcionamento obrigatórios nas estatais, ainda quando se trate de companhia fechada. Independentemente da participação no capital social, os acionistas minoritários têm direito de eleger em votação separada um membro no conselho de administração, se maior número não decorrer da adoção do processo de voto múltiplo, conforme a Lei nº 13.303/2016, art. 22.

O Conselho de Administração deve ser composto, no mínimo, por 25% (vinte e cinco por cento) de membros independentes ou por pelo menos 1 (um), caso haja decisão pelo exercício da faculdade do voto múltiplo pelos acionistas minoritários, nos termos do art. 141 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976. (BRASIL, 2016).

O conselho fiscal possui caráter permanente, cabendo às ações minoritárias eleger um membro e respectivo suplente, e outro as ações preferenciais, se houver, conforme preceitua a Lei nº 13.303/2016, art. 26, § 2º: O Conselho Fiscal contará com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública (BRASIL, 2016).

A legislação societária brasileira confere proteção adicional aos acionistas não controladores da sociedade de economia mista. A reserva de assento no conselho de administração aumenta o acesso à informação e facilita a integração no processo decisório interno. Por outro lado, o funcionamento contínuo do conselho fiscal, aliado à presença necessária de representantes indicados pelos demais acionistas, amplia a capacidade de fiscalização dos negócios sociais.

Assim, também os incisos do art. 13 da Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016) preveem que a entidade deve ter no mínimo três diretores, avaliação individual e coletiva dos administradores e dos membros de comitês, aspecto que denota a minudência com a qual a lei tratou os administradores, voltando sua atenção para temas que não eram muito prestigiados no Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967). Observa-se, ainda, que há uma limitação de três vezes nas reconduções dos membros do conselho de administração e dos diretores; já no caso dos membros do conselho fiscal, as reconduções são reduzidas a duas vezes.

O art. 17 continua dedicando-se aos membros do conselho de administração e aos diretores. Confira-se:

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas "a", "b" e "c" do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

I – ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista;

II – ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado;

III – não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. (BRASIL, 2016).

No âmbito dos requisitos que devem ser atendidos alternativamente, o inciso I, "a", traz uma exigência razoável, pois, para ser diretor de uma estatal, deve-se ter experiência na área em que se vai atuar, portanto, não deve sofrer os influxos políticos e tão pouco de nepotismo (BRASIL, 2016). Nas alíneas "b" e "c", são expostas mais alternativas das quais, na falta da qualificação da alínea "a", ao menos uma delas deve estar no currículo do postulante à vaga na direção da estatal (BRASIL, 2016).

Já nas hipóteses que devem ser observadas cumulativamente, o inciso II quer evitar que, por exemplo, um sujeito que se formou em educação física seja nomeado como diretor financeiro desse tipo de entidade (BRASIL, 2016). Ademais, o inciso III, exige que o candidato não esteja enquadrado nas hipóteses de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2016). Entretanto, as condições não se resumem a isso.

Abordando aqui apenas os requisitos para elegibilidade ao cargo, passa-se a analisar os outros limitadores contidos nos §§ 2º e 3º do art. 17:

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I – de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

II – de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III – de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV – de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

V – de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

§ 3º A vedação prevista no inciso I do § 2º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas. (BRASIL, 2016).

Percebe-se que a lei está voltada a desvincular da administração da companhia de eventuais desvios que se tenha dado por indevida influência do agente político na indicação e que poderão ser analisados à luz do caso concreto. Apesar de a indicação do membro de conselho ou diretor ser política, o critério político não pode prevalecer sobre o técnico.

Dando continuidade, veja-se o § 5º do mesmo art. 17:

Art. 17

§ 5º Os requisitos previstos no inciso I do caput poderão ser dispensados no caso de indicação de empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista para cargo de administrador ou como membro de comitê, desde que atendidos os seguintes quesitos mínimos:

I – o empregado tenha ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

II – o empregado tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista;
III – o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o *caput*. (BRASIL, 2016).

Os requisitos expostos nesse parágrafo mitigam o componente político da indicação, não obstante o não atendimento dos critérios do inciso I do art. 17 (BRASIL, 2016). Como exposto no inciso I, demonstra-se a atenuação do caráter político da indicação, evidenciando o aspecto técnico, por exemplo, se o indicado for empregado concursado da entidade (BRASIL, 2016). Ainda, com essas medidas, nota-se que ficou muito mais difícil escolher os administradores das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

No que tange ao art. 24, esse dispositivo obriga a criação do comitê de auditoria estatutário, um órgão de assessoramento técnico da administração, criado para evitar que o conselho de administração decida muito politicamente (BRASIL, 2016). Tal comitê, nos termos do art. 25, “será integrado por, no mínimo, 3 (três) e, no máximo, 5 (cinco) membros, em sua maioria independentes” (BRASIL, 2016). Essa medida, mais uma vez, visa a evitar o excesso de influência política nas decisões da companhia. Por ser composto por maioria independente, o órgão tende a ter uma relação mais isenta nas suas decisões, em especial com o conselho de administração.

Os atos praticados pelas empresas públicas e as sociedades de economia mista em geral são de natureza privada e não atos administrativos.

Ocorre que, como se sabe, as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta também recebem o influxo de normas de direito público, de modo que o regime aplicável acaba por não ser integralmente privado.

Assim, quando no desempenho da atividade delegada pela Administração Direta, as empresas públicas e as sociedades de economia mista podem praticar atos administrativos, sujeitos à impetração de mandado de segurança.

Veja o Enunciado Sumular nº 333 do STJ: “Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública.” (BRASIL, 2007).

Esse enunciado é bastante esclarecedor, já que somente cabe mandado de segurança por atos praticados por autoridades públicas.

As licitações para empresas públicas e sociedades de economia mista estão regulamentadas pela Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016). Antes da edição dessa lei, aplicava-se a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

A Lei das Estatais deixa explícito que suas disposições alcançam todas as estatais. Ademais, ela também cuida das situações de contratação direta, a saber, nos citados arts. 29 e 30, que instituem, respectivamente, a dispensa e a inexigibilidade de licitação (BRASIL, 2016).

Cumprе ressaltar que a Lei nº 13.303/2016, considerando que as estatais são formas pelas quais o Estado intervém no domínio econômico, exigindo maior flexibilidade para a sua atuação no mercado, dispensou tratamento específico para as estatais, não se exigindo licitação para celebração de contratos de comercialização, prestação ou execução de produtos, serviços ou obras relacionadas com seus respectivos objetos sociais, ou seja, com suas atividades-fim (BRASIL, 2016). No art. 32, observa-se a seguinte disposição:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...]
IV – Adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado; [...] (BRASIL, 2016).

É importante frisar, nesse artigo, a diretriz do inciso IV, isto é, a adoção preferencial (não compulsória) da modalidade de pregão nos procedimentos licitatórios (BRASIL, 2016). A lei estimulou esse uso do pregão quando a empresa estiver diante da aquisição de bens e serviços comuns. Para os demais casos, a lei estabelecerá um procedimento que é muito semelhante à questão do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), estipulado pela Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011). Em matéria de licitações, a Lei das Estatais repetiu os institutos mais modernos no que concerne a esse procedimento.

No art. 42 da Lei nº 13.303/2016, encontram-se definições e os diversos regimes de execução indireta de obra pública. Destacam-se os regimes previstos dos incisos V e VI, pois a contratação integrada já era prevista no RDC, mas a contratação semi-integrada foi surgir na Lei das Estatais.

Art. 42. [...]

VI – Contratação integrada: contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, de acordo com o estabelecido nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo; [...]. (BRASIL, 2016).

Trata-se da contratação de uma empreiteira pela estatal na qual a contratada terá de fazer a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo. Aqui, importa saber que na contratação integrada há um regime de execução indireta de obra pública, segundo o qual o licitante terá de, ao ser contratado, não só entregar a coisa funcionando, como também desenvolver o projeto básico e o projeto executivo. Essa é responsabilidade do licitante/contratado.

Art. 42. [...]

V – Contratação semi-integrada: contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento do projeto executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, de acordo com o estabelecido nos §§ 1º e 3º deste artigo; [...]. (BRASIL, 2016).

Na contratação semi - integrada, a estatal contrata uma empreiteira, de modo que essa contratada fará a elaboração e desenvolvimento do projeto executivo. O projeto básico continua sob responsabilidade da Administração.

Observa-se, portanto, que há uma diferença de responsabilidade entre o projeto básico e o projeto executivo. Na contratação integrada, o licitante fará o projeto básico e o projeto executivo, enquanto na semi - integrada ele só fica com a elaboração e desenvolvimento do projeto executivo, pois o projeto básico continua sob responsabilidade da Administração.

As empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas com autonomia administrativa, criadas para prestação de serviço público ou execução de atividade econômica. Como as demais pessoas jurídicas da Administração Indireta, não existe subordinação ao ente político que integram. Reitera-se que a subordinação está relacionada a uma estrutura interna, em que há um escalonamento vertical que atribui vários poderes aos superiores em relação aos subordinados. Quando se fala em vinculação, está se referindo a uma ligação externa, entre duas pessoas com autonomia para o desempenho de suas finalidades. O controle que existe é um controle de finalidade, também chamado de controle finalístico ou tutela administrativa, que terá a dimensão estabelecida em lei. Não havendo hierarquia nem

subordinação. Portanto, as empresas públicas estão vinculadas e não, subordinadas às entidades políticas que autorizaram sua criação.

Relembrando, o controle finalístico das entidades da Administração Indireta é desempenhado pelos ministérios das respectivas áreas e é chamado de supervisão ministerial – uma espécie de controle administrativo por vinculação.

Como nas demais entidades, o chefe do Executivo é quem nomeia e exonera os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista, e esse controle é conhecido como político.

Enfim, o tribunal de contas fiscaliza as empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa fiscalização também é realizada em relação às demais pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta e tem fundamento constitucional, já que o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988 prevê que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro ou bens públicos deverá prestar contas (BRASIL, 1988). Trata-se, nesse caso, de controle financeiro.

Portanto, tanto as empresas públicas e sociedades de economia mista quanto as demais entidades da Administração Indireta estão sujeitas a três espécies de controle: administrativo – pelo ministério respectivo; político – pelo chefe do Executivo; e financeiro – pelo tribunal de contas.

As principais prerrogativas das empresas públicas e das sociedades de economia mista são:

- a) Imunidade tributária: o § 2º do art. 173 da Constituição Federal/1988 estabelece que “as empresas públicas e sociedades de economia mista não gozarão de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.” (BRASIL, 1988). A jurisprudência tem feito a distinção entre as executoras de atividades econômicas e as prestadoras de serviços públicos. Nesse sentido, o STF entende que gozam de imunidade tributária recíproca as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos em regime não concorrencial (ACO nº 2.730 AgR, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 24.03.2017, DJe nº 66 de 03.04.2017) (BRASIL, 2017);
- b) Execução fiscal: as empresas públicas e as sociedades de economia mista não se utilizam do processo de execução fiscal para cobrança de seus devedores.

Entretanto, as estatais não gozam de algumas prerrogativas processuais aplicadas a outras espécies de entidades da Administração Indireta, como:

- a) Custas processuais: por não estar enquadrada no conceito de Fazenda Pública, não há benefício de pagamento ao final dos atos processuais requeridos (art. 91 do Código de Processo Civil – CPC);
- b) Prazo em dobro: as estatais, por possuírem personalidade jurídica de direito privado, não gozam de prazo em dobro para suas manifestações;
- c) Duplo grau de jurisdição: a remessa necessária ou duplo grau de jurisdição, como as demais prerrogativas processuais, aplicam-se somente às pessoas jurídicas de direito público, ou seja, não se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Os foros dos litígios são diferentes entre empresa pública e sociedade de economia mista. Por expressa disposição constitucional, participando da relação processual empresa pública federal, o foro competente é a Justiça Federal. Por outro lado, estando presente sociedade de economia mista federal, o foro competente é da Justiça Estadual. Essa construção jurisprudencial está consolidada na Súmula nº 517 do STF: “As sociedades de economia mista só têm fóro na Justiça Federal, quando a União intervém como assistente ou oponente” (BRASIL, 1969).

E as demandas trabalhistas por serem celetistas, os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, independentemente de se tratar de exploradora de atividade econômica ou prestadora de serviço público, têm suas demandas processadas e julgadas pela Justiça do Trabalho.

Havia bastante discussão doutrinária sobre a aplicação do processo falimentar às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

A Lei nº 11.101/2005 pôs fim à celeuma, e no art. 2º, I, ficou estabelecido que a lei de falências não é aplicável às empresas públicas e às sociedades de economia mista (BRASIL, 2005).

Para conciliar a previsão constitucional contida no art. 173, § 1º, no sentido da vedação ao tratamento diferenciado aos particulares em comparação com as entidades estatais e paraestatais na doutrina administrativista prevalece o entendimento, capitaneado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2012), de que as estatais que exploram atividade econômica em regime de concorrência não poderiam ser proibidas de sofrer falência, elas teriam direito de se submeter ao mesmo regime jurídico que o aplicável, em matéria obrigacional, comercial e empresarial, aos particulares. Nessa linha, não é raro encontrar autores como Celso Antônio (2012),

que vislumbram inconstitucionalidade na não submissão das estatais que concorrem ao regime de insolvência.

De fato, esse é um tema muito teórico, que não encontra ressonância na jurisprudência. É comum que, quando uma estatal está em processo de insolvência, com suas contas em situação difícil, ou o Poder Público realiza sua alienação em um leilão público (medida muito utilizada em relação aos bancos estaduais na década de 1990), ou o Poder Público faz a liquidação extrajudicial da entidade que está em colapso financeiro e assume o seu passivo, a exemplo do que ocorreu com o caso da Rede Ferroviária, que era uma sociedade de economia mista federal com um passivo muito grande e a União resolveu extingui-la e assumir o seu passivo.

No entanto, também seria defensável a tese de que a não submissão à falência seria constitucional, com amparo no art. 173 da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988). Quando a Lei de Falências prevê que ela não alcança as estatais, haveria fundamento no art. 173, *caput* (BRASIL, 1988), no ponto em que o dispositivo apregoa que, em casos específicos, o Estado vai atuar por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Acentue-se que, se o Estado se depara com um relevante interesse da coletividade, ou com um imperativo da segurança nacional, e resolve criar uma dessas estatais, um credor privado da referida estatal não poderia conseguir agir de modo a ensejar o seu fechamento, pois, quando se decreta a falência de uma sociedade empresarial, ela passa a realizar o ativo e a pagar o passivo e não mais opera em prol do seu objeto social. O administrador judicial só irá vender os bens para o pagamento do passivo.

Com isso, inviabiliza-se que o Estado atue naquelas excepcionais áreas em que deveria atuar, as quais a Constituição Federal/1988 autoriza (BRASIL, 1988). Portanto, o interesse público que justificou a intervenção por meio da estatal acabaria sucumbindo pelo interesse do credor privado de ver o seu crédito satisfeito através da falência.

Observa-se que é possível defender a não submissão à falência por parte das estatais, lançando mão de argumentos compatíveis com o texto constitucional. Não há como analisar a jurisprudência sobre a matéria, pois não tem ocorrido falência de estatal.

5 METODOLOGIA

A concepção do presente trabalho é constituída a partir da análise de um amplo conjunto de leis, normativos da empresa, entrevistas e estudo de caso do MTI. A contextualização tem como objetivo propor eventuais adequações necessárias ao atingimento da sustentabilidade técnica e financeira da PRODEMGE, sem, contudo, abandonar as finalidades delegadas pelo Estado e as prerrogativas inerentes à sua natureza jurídica. Trata-se de uma pesquisa descritiva, embasada na doutrina e fundamentada em análise qualitativa, com o uso de entrevistas abordando os principais pontos da questão. Creswell (2010, p. 43) define a abordagem qualitativa como sendo “[...] um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”.

Os fundamentos qualitativos utilizados no trabalho, segundo Creswell (2010), evidenciam na amostragem intencional, coleta de dados abertos, análise de textos ou de imagens e interpretação pessoal dos achados. No uso dessas técnicas, verifica-se que o pesquisador atuará ativamente na interpretação dos resultados e precisará estar muito atento aos jogos de linguagem (OLIVEIRA, 2001), que corresponde aos diversos cenários em que a pesquisa será aplicada. Assim, o pesquisador poderá extrair a significação de suas pesquisas qualitativas, possibilitando a determinação do sentido das expressões linguísticas e o entendimento amplo dos resultados de sua pesquisa utilizando elementos fundamentais à perspectiva filosófica e epistemológica que norteia o estudo; a metodologia utilizada; o papel da teoria no contexto da pesquisa; e os métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados (CRESWELL, 2003 apud BARBOSA, 2008).

As técnicas qualitativas utilizadas ressaltam também, a experiência das pessoas e seu relativo significado, em semelhança a eventos, processos e estruturas, implantados em cenários sociais (SKINNER; TAGG; HOLLOWAY, 2000). A entrevista individual é fundamental nesta pesquisa, definida como uma conversa oral entre duas pessoas, na qual uma delas é o entrevistador e a outra o entrevistado, com uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, e que pode proporcionar resultados satisfatórios e informações necessárias (MARCONI; LAKATOS, 2011). Tem como objetivo descobrir as questões implícitas, onde o respondente é induzido a comentar sobre suas crenças, atitudes e informações subjacentes ao tema em estudo (MALHOTRA; ROCHA; LAUDISIO, 2005).

Marsden (2001), afirma que compreender as organizações é um processo de interpretação textual e não uma construção de um conhecimento e que leituras múltiplas e conflitantes podem ser simultaneamente válidas, o que leva a acreditar que a linguagem não é um mero instrumento/mecanismo que dá acesso ao mundo externo, mas o próprio conhecimento. É na linguagem que se produz os resultados das pesquisas qualitativas e se entende o mundo, o que caracteriza sua centralidade.

Conduzindo-se da suposição de que os atores constroem socialmente a realidade em que vivem, seria impraticável a separação completa entre fatos e valores, de modo que se entende a adequação da perspectiva interpretativista para cumprimento dos objetivos da pesquisa (NAVES; BARBOSA, 1994). Relevante, ressaltar que as conclusões encontradas a partir dela devem ser entendidas como leituras ou percepções do contexto, não se configurando como uma verdade absoluta.

Reforça-se a complexidade da realidade a ser estudada como demandante de uma aproximação entre o pesquisador e o objeto de estudo para o aprofundamento dos assuntos tratados. Neste contexto, Fischer (1998) identifica a conveniência de utilização de uma abordagem qualitativa. Como exposto por Maanen (1979, p. 520), esta técnica permite “[...] descrever, decodificar, traduzir e, por outro lado, chegar a uma conclusão quanto ao significado, não à frequência, de certos fenômenos do mundo social”. Somada a essa abordagem, entende-se a utilização de uma categoria de pesquisa de caráter descritivo, visto que trabalhos assim categorizados “[...] têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relação entre variáveis” (GIL, 1999, p. 45).

A utilização de entrevistas como os métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados, é relevante, visto que é caracterizada por Walsham (1995) como a fonte primária de dados em estudos qualitativos, de modo que o pesquisador pode apreender com fidedignidade os acontecimentos e a realidade em análise. Especificamente, optou-se pela utilização de entrevistas semiestruturadas, um formato que privilegia o papel e a presença do pesquisador simultaneamente à possibilidade de oferecer liberdade para que o entrevistado compartilhe sua percepção em relação à realidade de maneira espontânea (TRIVIÑOS, 1987). Esse tipo de entrevista pode ser associado a uma lista de informações que se pretende obter com cada entrevistado; entretanto, as formas de perguntar e ordem das questões se encontram sujeitas às características e dinâmicas de cada um dos

entrevistados (OLIVEIRA, 2011). Triviños (1987) caracteriza tal possibilidade como uma oportunidade de tornar o processo dinâmico e rico.

6 COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PRODEMGE

A PRODEMGE é uma empresa estatal constituída sob a forma de sociedade de economia mista de capital fechado, integrante da administração pública indireta do Estado de Minas Gerais, independente do tesouro, que possui como finalidades, dentre outras, a prestação de serviços de informática à Administração Pública do Estado de Minas Gerais de forma privativa nos termos de sua lei 6.003, de 12/10/1972 autorizativa, *in verbis*:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir e organizar, observada a legislação própria, uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE - diretamente vinculada ao Governador do Estado - e a subscrever ações que assegurem ao Estado a condição de acionista majoritário.

Art. 2º - A PRODEMGE tem por objeto:

I - executar, em caráter privativo, por processos-mecânicos, eletromecânicos ou eletrônicos, serviços de processamento de dados e tratamento de informações para os órgãos da administração direta e indireta;

II - executar, mediante convênios ou contratos, serviços de processamento de dados para órgãos ou entidades da União e dos Municípios;

III - prestar assistência técnica aos órgãos da administração pública em geral;

IV - exercer as funções de órgão central do Sistema Estadual de Reforma Administrativa, tal como definido no Decreto nº 14.359, de 3 de março de 1972.

V - prestar a pessoa física ou jurídica de direito privado serviços de informática necessários para tornar disponíveis:

a) bases de dados, públicas ou privadas, que estejam sob sua guarda, ou que por ela transitem, mediante autorização do órgão proprietário;

b) serviços de computação, em caráter emergencial, em caso de falha ou de falta de condições de operação dos recursos computadorizados dessas empresas.

VI - prestar serviços de impressão a terceiros, notadamente de revistas, livros e coletâneas de leis, quando presente o interesse público;

VII - gerir estruturas e sistemas de recepção e transmissão de sinal de telecomunicação e de radiodifusão'. (MINAS GERAIS, 1972b).

O Decreto 14915 de 25/10/1972, que regulamenta a lei supramencionada, nestes termos: "Dispõe sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Processamento de Dados e dá outras providências" estabelece as competências e atribuições no artigo 4º, a saber:

Art. 4º - A Coordenação constitui-se em órgão com poderes normativos, de supervisão e de controle em relação ao sistema de processamento de dados, competindo-lhe:

- I – traçar as diretrizes gerais da política da mecanização da Administração Pública Estadual direta e indireta, bem como de Fundação criada em lei estadual;
- II – manter informações atualizadas sobre os sistemas de computação instalados no Estado de Minas Gerais, no que se refere a Equipamentos, programa e grau de disponibilidade;
- III – decidir, em última instância, sobre compras e locações de equipamentos ou prestação de serviços de interesse dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta, bem como de Fundação criada em lei estadual;
- IV – definir a política de treinamento em todos os níveis das técnicas de computação;
- V – aprovar, por proposta da PRODEMGE, medidas visando a racionalidade no setor e à elevação da produtividade na utilização dos equipamentos de processamento de dados, instalados e a instalar;
- VI – coordenar as atividades de processamento de dados dos órgãos integrantes do sistema;
- VII – promover, através da PRODEMGE, a ampliação e o aperfeiçoamento dos serviços de processamento de dados da Administração Pública Estadual direta e indireta, bem como de fundação criada em lei estadual, indicando as áreas objeto de mecanização;
- VIII – exercer o controle do desempenho das unidades componentes do Sistema da administração direta;
- IX – editar normas ou propor medidas de aplicação na Administração Pública Estadual, de interesse de processamento de dados;
- X – baixar normas técnicas, mediante a organização e utilização dos arquivos de dados pertencentes as unidades setoriais do Sistema, visando a implantação de um banco de dados;
- XI – coordenar a celebração de convênios com entidades municipais, estaduais, federais, estrangeiras e internacionais ligadas aos assuntos referentes ao processamento de dados;
- XII – propor ao Governador do Estado a integração dos centros de processamento de dados ou a sua transferência para a PRODEMGE;
- XIII – aprovar o Regimento da Coordenação.

SEÇÃO II

Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais

Art. 5º – A Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE – é a unidade executiva central e terá organização prevista no seu Estatuto Social.

Parágrafo único – Compete privativamente a PRODEMGE executar, por processo mecânico, eletromecânico ou eletrônico serviços de processamento de dados e tratamento de informações para os órgãos da Administração Pública Estadual direta ou indireta; bem como de fundação criada em lei estadual.

Art. 6º – Compete a PRODEMGE, além das funções especificadas na Lei nº 6.003, de 12 de outubro de 1972, executar o programa de treinamento de todos os níveis das técnicas de computação, nos termos da política definida pela Coordenação.

Art. 7º – A PRODEMGE fornecerá a Coordenação apoio técnico e administrativo, mediante condições previamente estabelecidas. (MINAS GERAIS, 1972a).

Desta forma o estatuto da PRODEMGE, dispõe:

Art. 2º A PRODEMGE tem sede e foro na Cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, sendo indeterminado o prazo de sua duração.

Art. 3º Constitui objeto da PRODEMGE:

I - executar processos mecânicos, eletromecânicos e eletrônicos, serviços de processamento de dados e tratamento de informações para Órgãos da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, Direta e Indireta, inclusive fundações;

II - executar, mediante convênios ou contratos, serviços de informática para Órgãos ou Entidades da União e dos Municípios;

III - prestar assistência técnica e serviços técnico-profissionais aos Órgãos da Administração Pública em geral;

IV - adequar e implementar ambientes distribuídos de processamentos de informações, através de equipamentos independentes e/ou conectados às suas instalações;

V - prestar, a pessoa física ou jurídica de direito privado, serviços de informática necessários para tornar disponíveis: a) bases de dados, públicas ou privadas, que estejam sob sua guarda, ou que por ela transitem, mediante autorização do órgão ou entidade proprietária; b) serviços de computação, em caráter emergencial, em caso de falha ou de falta de condições de operação dos recursos computacionais dessas empresas.

VI - prestar serviços nos diferentes campos das telecomunicações, com vistas à exploração econômica e comercial;

VII - desenvolver atividades de pesquisas tecnológicas e disseminação de novas tecnologias de produtos e serviços relacionados à tecnologia de informação, tais como, pesquisas tecnológicas, desenvolvimento de novos produtos, comunicação de dados, voz e imagem, geoprocessamento e outros do ramo, junto aos seus clientes e à sociedade;

VIII - comprar e vender produtos e equipamentos de informática e telecomunicações, destinados à efetiva realização de seu objeto social;

IX - prestar serviços de impressão a terceiros, notadamente de revistas, livros e coletâneas de leis, quando presente o interesse público;

X - gerir estruturas e sistemas de recepção e transmissão de sinal de telecomunicação, e de radiodifusão. (MINAS GERAIS, 2019).

O quadro de Empregados da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE é composto por empregados com formações específicas, principalmente, na área da tecnologia da informação tais como, analista de sistemas, programadores, responsáveis pela execução de projetos estratégicos, com atribuições de desenvolvimento e manutenções de sistemas, infraestrutura de redes, certificação digital, serviços gráficos, dentre outros e são responsáveis pela prestação dos serviços de tecnologia da informação que a PRODEMGE executa para as Secretarias de Estado e órgãos da Administração Indireta.

Os programas e ações relevantes realizados pela Estratégia de Longo Prazo - ELP atendem a uma exigência do Art. 23 da Lei Federal 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e estão relacionados à análise de riscos e oportunidades para os próximos 5 (cinco) anos (BRASIL, 2016). O documento da ELP foi elaborado a partir dos projetos estruturadores do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) de responsabilidade da PRODEMGE. As diretrizes estratégicas da ELP foram

aprovadas pela Diretoria Executiva e Conselho de Administração ao final de 2018 e deverão representar o conjunto de objetivos estratégicos da Companhia até 2021. A ELP está fundamentada em 8 (oito) aspectos estruturantes, apresentada no quadro diretrizes estratégicas ELP que são:

Quadro 1 – Diretrizes Estratégicas ELP

ASPECTO ESTRUTURANTE	OBJETIVO ESTRATÉGICO
INFRAESTRUTURA	Disponibilizar uma infraestrutura confiável, global e eficiente de Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC).
SISTEMA E DADOS	Prover o Estado de Minas Gerais de soluções sistêmicas integradas e padronizadas de Tecnologia da Informação (TI).
SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO	Manter uma infraestrutura de segurança robusta, resiliente e ágil.
MOBILIDADE E INOVAÇÃO	Prover o Estado de soluções de TIC inovadoras atendendo o cidadão.
PROCESSOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO	Aprimorar os processos de Governança e Gestão (de serviços de TIC).
SATISFAÇÃO DO CLIENTE	Melhorar o grau de satisfação dos clientes.
DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS	Desenvolver competências gerenciais, funcionais e profissionais aprimorando a força de trabalho.
GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	Promover a otimização de recursos financeiros e orçamentários.

Fonte: (MINAS GERAIS, 2018).

A administração da PRODEMGE é exercida pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva. O seu Conselho Fiscal é órgão de assessoramento à Assembleia Geral de Acionistas e possui caráter consultivo e fiscalizatório. As competências dos órgãos estatutários estão devidamente especificadas no Estatuto

Social da PRODEMGE e os princípios de governança corporativa da PRODEMGE são reafirmados em seus normativos internos, nas responsabilidades e nas competências das unidades organizacionais especificadas no manual de competências e nas responsabilidades das funções gerenciais.

A auditoria interna da PRODEMGE atua na avaliação da conformidade dos agentes de governança às normas aplicáveis e na recomendação do aperfeiçoamento de controles, regras e procedimentos, em consonância com as melhores práticas de mercado. A PRODEMGE contrata, mediante licitação, por forma de dispositivo legal e previsão estatutária, nos termos da lei, empresa de Auditoria Independente para avaliar suas demonstrações contábeis.

A contratação da PRODEMGE pelos órgãos e entidades do poder executivo, via de regra, ocorre por dispensa de licitação, baseada na lei nº 8.666/93, conforme seu artigo 24 que dispõe que "(...) a aquisição (...) de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a administração pública (...) desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado" (BRASIL, 1993). Em 2015, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG contratou a Fundação Instituto de Administração (FIA), vinculada à Universidade de São Paulo (USP), para realizar pesquisa de preços para os itens de serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Caderno de Serviços PRODEMGE. O universo pesquisado abrangeu organizações prestadoras de serviços de TIC de grande e médio porte. As entidades públicas de TIC fizeram parte do levantamento, mas a pesquisa não se restringiu somente a elas, tendo se estendido também a players da iniciativa privada. Dada sua amplitude, a pesquisa apresenta-se como uma ferramenta de apoio ao gestor público para verificar a compatibilidade do preço contratado na PRODEMGE com os praticados pelo mercado, sendo um parâmetro mais fidedigno para aferir a compatibilidade dos preços contratados. Também significou a formalização do processo e o aval da SEPLAG com relação ao preço praticado pela Companhia. Internamente, a pesquisa de preços serviu de apoio para que a PRODEMGE pudesse revisar e conceber novas estratégias de serviço. O resultado da pesquisa foi apresentado em setembro de 2016 e homologado por meio da resolução conjunta SEPLAG/CGE (Controladoria Geral do Estado) nº 9.754, publicada em outubro de 2017 (MINAS GERAIS, 2017).

Após a apresentação, constatou-se que 83 itens (57% da pesquisa), do total de 145 pesquisados, já se encontravam abaixo da média/mediana pesquisada. Com

relação aos itens restantes, a PRODEMGE fez um trabalho de revisão dos insumos dos serviços cujos preços apresentaram divergências em relação à média/mediana apurada na pesquisa FIA/USP. Após as devidas análises de custos, os preços com possibilidade de ajuste foram readequados.

Nesse sentido, praticamente a totalidade de renda da PRODEMGE advém dos contratos celebrados com os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Mineira.

Como entidade da Administração indireta, as empresas estatais não se encontram sujeitas a vínculos de hierarquia e subordinação em relação à Administração direta (*i.e.*, pessoa jurídica de Direito Público que as controla). A relação existente entre a PRODEMGE predica um vínculo de controle com a Secretaria de Planejamento e Gestão.

A PRODEMGE possui uma trajetória na modernização do setor público e tem o compromisso permanente de seu capital intelectual e de sua infraestrutura tecnológica na informatização da administração pública estadual. Desempenha atividades econômicas específicas com fundamento no artigo 175 da Constituição Federal/1988 (serviço público como atividade econômica a ser explorada e garantida pelo Estado) (BRASIL, 1988).

6.1 Escopo de atuação da PRODEMGE

A PRODEMGE atua no Estado de Minas Gerais há 50 anos prestando indiretamente serviços aos cidadãos. Desde o início de sua criação realizou fatos significativos para o Estado de Minas Gerias por meio de alguns programas e ações relevantes ao Estado. Pode-se destacar:

- a) Rede WAN corporativa do Estado: Projeto de rede própria de longa distância (WAN), onde utiliza-se de tecnologias de transmissão em fibra óptica podendo ser incorporada a tecnologia de comunicação via rádio cuja finalidade é prover o governo de uma rede corporativa com alta capacidade de tráfego entre os órgãos instalados nas diversas regiões do estado. Sua implantação visou ofertar aos órgãos de governo a qualidade e a capacidade para comunicação de dados que não se consegue alcançar com os fornecedores de mercado a um preço acessível e a sua comercialização do link de alta capacidade já trouxe ganho financeiro na ordem de 50% do valor de contratação em comparação

com as operadoras e sua qualidade já está atestada em 10 localidades em Belo Horizonte, inclusive na Cidade Administrativa, abrangendo os principais pontos de operação do Governo e diversos órgãos;

- b) Administração do ambiente de TIC da Cidade Administrativa de Minas Gerais - CAMG que iniciou em 2016, com a prestação de serviços da PRODEMGE na Cidade Administrativa, assumindo a responsabilidade técnica sobre as atividades de planejamento técnico-operacional, gerenciamento, monitoramento, operação e manutenção da infraestrutura de TIC. A PRODEMGE vem atingindo sucesso no cumprimento de todos os níveis de serviços estipulados, sendo elogiada pelos usuários dos serviços prestados e com índices de satisfação altíssimos, conforme comprovado pelas pesquisas de satisfação. A operação trouxe uma redução de custos para o Governo na ordem de 30% em relação ao contrato anterior e tem comprovadamente um índice de satisfação maior que o percebido anteriormente pelos indicadores de satisfação. Já há planejamentos para atualização do parque da Cidade Administrativa para manutenção da excelência dos serviços prestados aos cidadãos nesta localidade, melhorando ainda mais a percepção de qualidade dos serviços prestados;
- c) A Revisão do Ambiente Operacional com o projeto de “Reavaliação do Ambiente Operacional da PRODEMGE” é um desdobramento do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC do Governo do Estado de Minas Gerais e tem como objetivo analisar as plataformas de processamento em busca de maior agilidade e menores custos para os serviços de TIC da PRODEMGE. As Diretrizes Estratégicas do PDTIC que sustentam esta iniciativa consistem em garantir que a infraestrutura tecnológica seja confiável, altamente escalável, gerenciável e reutilizável; consolidar os padrões de desenvolvimento de soluções, baseados em boas práticas de mercado, que sejam referência para os órgãos do Estado de Minas Gerais; definir e implementar uma arquitetura tecnológica que aproveite os recursos de software e hardware existentes viabilizando a interoperabilidade com o legado, restringindo seu crescimento e realizando a sua migração progressiva. E, são derivadas dos Objetivos Estratégicos de TIC (OTIC) em prover o Estado de Minas Gerais com infraestrutura confiável, global e eficiente como fornecer as soluções sistêmicas, integradas e padronizadas. Essas ações possibilitaram

- adiar importantes investimentos e um uso mais otimizado dos recursos já disponíveis no ambiente computacional da PRODEMGE;
- d) Rede IP Multisserviços Rede IP (Internet Protocol) multisserviços que é um projeto bastante solidificado que foi implantado no estado em 2009. O objetivo deste projeto é manter a conectividade entre todos os órgãos do Governo em todo o estado de Minas Gerais, garantindo cumprimento dos níveis de serviços determinados contratualmente e redução dos custos globais para o Governo. O projeto foi construído com participação de todos os órgãos do Governo, com base no decreto 45.006, de 09 de janeiro de 2009, que determinou a responsabilidade da PRODEMGE em contratar e gerir a operação (técnica e execução contratual) desta rede. Com a coordenação da PRODEMGE, na ação de gestão de cumprimento de níveis de serviços estipulados em contratos, o Governo economiza valores expressivos em descontos em faturas por ano. Na continuidade deste contrato, ou seja, na execução da nova licitação no ano de 2020, houve percepção de 70% de redução de valores de contratação dos acessos para conectividade;
- e) CIAD – Centro Integrado de Segurança Pública: Iniciado a partir da Resolução da SEPLAG Nº 30, publicada em 2017, tendo a PRODEMGE na coordenação, o projeto previa o planejamento da implantação do Centro Integrado de Operações Especiais (CIOE). No que se refere à responsabilidade da PRODEMGE neste projeto, determinada pela indicação na subcomissão de Definições Tecnológicas, ficou sob sua responsabilidade a definição da tecnologia da Central Telefônica e software de atendimento a chamadas telefônicas, bem como o apontamento da necessidade de aquisição de telefones e de aquisição de computadores. O projeto tem grande impacto no que se refere ao atendimento aos cidadãos, pois se trata do atendimento de emergência dos tridígitos (190,197,193 e 181). Por este motivo, a PRODEMGE, enquanto responsável técnica pelo projeto e operadora do ambiente, intermedia tecnicamente os contatos entre as operadoras públicas e as forças de segurança atuando nos planejamentos de organização da parte de telefonia. Além da modernização da estrutura tecnológica de atendimento aos cidadãos no que se refere aos serviços de segurança pública, houve também a migração dos sistemas para o Data Center do estado;

- f) Conectividade nas Escolas Estaduais, este projeto se refere à implantação de acessos por meio de uma Rede via Satélite para integração de todas as Escolas Estaduais, conectadas na Rede IP Multisserviços, com gerenciamento centralizado viabilizando conexão aos sistemas corporativos do Estado, hospedados no Datacenter da PRODEMGE, tais como a Sistema Mineiro de Administração Escolar (SIMADE), Diário Escolar, Designação e acesso à internet. Implantou-se, para suporte a este projeto, uma Gestão Técnico/Operacional que foi responsável por acompanhar todo o processo de instalação, e disponibilização dos acessos nas localidades;
- g) Implantação da Retransmissão da TV Minas HD Fase 1 Modernização do sistema de retransmissão do sinal de TV da TV Minas, de modo a atender às exigências da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) quanto ao desligamento do sinal analógico de TV, visando atender à Portaria Nº 1714/2016/SEI-MC (Ministério das Comunicações). Esta modernização recebeu o nome de Projeto TV Minas HD Fase 1, contemplando 21 localidades próximas a Belo Horizonte que necessitariam de instalação, operação e manutenção da retransmissão do novo sinal digital da TV;
- h) Integração de Informações Estratégicas Implementação de processos de desenvolvimento de Soluções de Business Intelligence – BI e de disponibilização de informações para os níveis estratégicos do governo visando ao planejamento e ao apoio à tomada de decisões, utilizando-se do Armazém de Informações PRODEMGE (DW) e com reconhecimento de programas em várias áreas do Estado.

Importante destacar que o projeto de adoção do modelo de Nuvem Híbrida do Governo do Estado de Minas Gerais consiste na estruturação dos recursos de infraestrutura computacional do Datacenter do Estado, administrado pela PRODEMGE (nuvem privada) e sua integração com recursos computacionais externos contratados de terceiros (nuvem pública). O objetivo é estabelecer um modelo padronizado, sob gestão técnica da PRODEMGE, para os processos de implementação de sistemas da informação, hospedagem de sites eletrônicos e infraestrutura para aplicativos móveis do Governo do Estado de Minas Gerais em um ambiente de nuvem híbrida gerenciado. Dentro deste modelo, caberá à SEPLAG a elaboração de um edital, com apoio da PRODEMGE, para contratação dos serviços de nuvem pública, similar ao contratado pelo Ministério do Planejamento em 2018. Em

paralelo, a PRODEMGE, com apoio da SEPLAG e SEF, irá definir as bases para a integração da nuvem privada com a infraestrutura de nuvem pública de forma segura, criando a nuvem híbrida, garantindo a transparência dos processos e preservando os investimentos realizados. Ao final desse processo, a PRODEMGE, no papel de empresa gestora dos serviços da Nuvem Governo, atuará junto aos órgãos da administração pública estadual como provedora/integradora de serviços de uma nuvem híbrida, o que permitirá o atendimento às diferentes demandas que venham a surgir, oferecendo sempre a melhor solução a seus clientes e fortalecendo sua função de gestora de TIC para o Governo de Minas Gerais. Esta abordagem permitirá o avanço tecnológico do Estado, à medida que será possível utilizar diversos serviços atualmente disponíveis nos ambientes de nuvens públicas, tais como: inteligência artificial, computação cognitiva, internet das coisas, BigData, e diversos outros que certamente agregam valor às soluções da PRODEMGE e permitir a formatação mais rápida de novos e inovadores produtos e serviços para o Estado. O modelo de gerenciamento de ambientes em diversas nuvens favorece o aproveitamento das melhores características e custos de cada Provedor, ao manter a salvaguarda da nuvem privada da PRODEMGE para quaisquer eventualidades e problemas que possam ocorrer com os provedores de nuvem pública. Também, a implementação da mentalidade ágil com a aplicação piloto na educação através da agenda permanente de capacitação dos times interno sem técnica ágeis com 15 áreas abarcadas e a disponibilização de material de capacitação para os empregados sem a plataforma EaD que será de grande relevância para o Estado.

Não obstante os serviços significativos desenvolvidos pela PRODEMGE, já elencados, não se pode deixar de referenciar os vários prêmios recebidos em determinados períodos, que foram em:

- a) **2019** – Prêmio e-GOV – e-Serviços Públicos: MG App, mobilidade na prestação de serviços públicos no Estado de Minas Gerais;
- b) **2014** – Prêmio TI&Governo: projeto Inteligência Artificial para Identificação de Pessoas Desaparecidas em Minas Gerais;
- c) **2013** – Prêmio Conip de Excelência: Destaque do ano;
- d) **2013** – Prêmio e-GOV – e-Serviços Públicos: projeto Inteligência Artificial para Identificação de Pessoas Desaparecidas em Minas Gerais;
- e) **2012** – Prêmio e-GOV – e-Serviços Públicos: projeto Infoscip; Prêmio TI&Governo: projeto Laudos Periciais Eletrônicos em Minas Gerais e Prêmio

- TI&Governo: projeto Sistema de Informação de Serviços de Segurança Contra Incêndio e Pânico;
- f) **2011** – Prêmio TI&Governo: projeto Siop; Prêmio e-GOV – e-Administração Pública: projeto Tecnologia e Cidadania no Atendimento aos Detentos Trabalhadores em Minas Gerais;
- g) **2010** – Prêmio Assespro Minas – Competitividade no setor de TI;
- h) **2008** – Prêmio TI&Governo: projeto PCnet;
- i) **2003** – Prêmio e-GOV – 1º lugar na categoria Governo para Negócios: projeto Licitanet;
- j) **2002** – Conip – prêmio Cidadania na internet – categoria Estadual;
- k) **2001** – Premiação Sucesu: projeto Internet Comunitária/Internet Sênior/Janelas para a cidadania;
- l) **1996** – Prêmio Desempenho: Maior de Minas Setor da Informática.

Em abril de 2020 foi apresentado o planejamento estratégico para os anos de 2020 a 2024 que expôs o mapa estratégico, conforme figura abaixo.

Figura 1 – Mapa Estratégico 2020-2024



Fonte: (MINAS GERAIS, 2020).

A estratégia utilizada em relação ao resultado financeiro da PRODEMGE tem como objetivo a redução de custos garantindo a previsibilidade financeira e orçamentária e sua sustentabilidade lucrativa e rentável celebrando por meio de parcerias para criar soluções inovadoras para os clientes promovendo para os cidadãos a eficiência por meio de novas tecnologias digitais na participação de TI do Estado utilizando os programas de transformação digital com a prática de desenvolvimento ágil.

Conforme demonstrado acima, pode-se afirmar a grande importância que a PRODEMGE possui para o Estado de Minas Gerais no desenvolvimento de sistemas e soluções, suportando as atividades inerentes ao Estado com a finalidade de proporcionar acesso às informações com mais agilidade à população.

Ademais, em tempos de trevas da pandemia COVID -19, onde no iminente perigo da morte a Empresa em cinco dias possibilitou por meio da tecnologia e infraestrutura que o Poder executivo do Estado de Minas Gerais transferisse para o *home office*, resguardando vidas e a saúde pública por intermédio da inovação possibilitando a continuidade das atividades do Estado.

6.2 Características

Por meio de seus produtos e serviços, a PRODEMGE auxilia órgãos e entidades do governo de Minas Gerais a prestarem serviços cada vez mais eficientes aos cidadãos mineiros, seja nas áreas de saúde, educação, segurança, trânsito, meio ambiente, gestão, finanças, cultura, turismo, agricultura, desenvolvimento econômico, justiça entre outras. A PRODEMGE possui a missão de prover o estado de Minas Gerais com as melhores e mais eficientes soluções de Tecnologia da Informação -TI para o benefício do cidadão com visão de protagonista do processo de transformação digital do estado de Minas Gerais, consolidando-se como inteligência de Tecnologia da Informação -TI na gestão pública.

Os seus valores são a qualidade, integridade, comprometimento, meritocracia, foco no resultado e inovação com os seguintes princípios:

- a) Equidade: tratamento equitativo para com todas as partes interessadas.
- Prestação de contas: visibilidade, comprometimento e assunção de responsabilidade sobre as decisões tomadas e atividades executadas por qualquer membro da organização;

- b) **Transparência:** proatividade, tempestividade, completude e adequação no fornecimento de todas as informações relevantes e desejadas por quem afeta e é afetado pelos negócios e operações da PRODEMGE;
- c) **Responsabilidade corporativa:** todos devem zelar pela longevidade e sustentabilidade da Companhia;
- d) **Segurança e privacidade:** serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações, além de proteger o sigilo e a privacidade na forma da legislação.

6.3 Levantamento de problemas apontados em entrevistas

Para consecução dos objetivos do trabalho, entendeu-se a necessidade de aproximação com a realidade e entendimento em profundidade do contexto estudado.

Optou -se pela utilização de entrevista semiestrutura que possibilita oferecer liberdade para que o entrevistado compartilhe sua percepção em relação à realidade de maneira espontânea.

Pontua-se que foram realizadas entrevistas em maio e junho de 2020 e transcritas, com a autorização dos atores. Desta forma, foi possível a análise dos dados qualitativos que materializaram os resultados obtidos. Ressalta-se que o principal foco foi a percepção de uma visão geral e abrangente dos elementos identificados no processo de pesquisa.

Abaixo, segue a entrevista realizada com dois principais pontos chaves da alta direção da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODMGE na contextualização do trabalho.

**a) Na sua opinião, o acionista majoritário sabe o que quer da PRODEMGE?
Por que?**

- **Entrevistado A:** Não. Durante todo o período em que estou na PRODEMGE onde se passaram pelo menos três correntes políticas distintas nenhuma delas indicou o caminho a ser percorrido pela PRODEMGE, pelo contrário, a cada troca de governo as diretrizes se alteram. Ora, a PRODEMGE se volta para dentro do Estado, ora para fora, ora atua com semelhança a uma autarquia, ora a sociedade de economia mista. Na minha opinião, o Estado de Minas Gerais como acionista

majoritário e sendo a PRODEMGE uma empresa criada especificamente para prestar serviço a ele deveria participar mais e conduzir o planejamento estratégico da Companhia.

- **Entrevistado B:** Considerando o acionista majoritário o próprio Governo Estado de MG, acredito que não na sua completude. Percebo que a PRODEMGE é vista, dependendo da gestão política em andamento, como uma empresa ineficiente e cara que deveria ser extinta. Não obstante a esta visão, esta mesma empresa serve como amparo e/ou alternativa ao próprio Estado quando esse enfrenta situações difíceis, principalmente financeiras.

b) A PRODEMGE foi criada para prestar serviços ao Estado. Na sua opinião, por que o Estado gasta só 20% do seu orçamento destinado a TI com a PRODEMGE?

- **Entrevistado A:** Entendo, que o simples fato de a PRODEMGE ser a Cia de TI do Estado não a obriga necessariamente a prestar todos os serviços que o Estado necessita principalmente em época de grande inovação tecnológica, Mas, é inegável que há uma ausência de diretriz da TIC do Estado como, por exemplo, a proliferação de compras de soluções pelos diversos órgãos sem análise centralizada de uma estrutura de governo, além da ausência de investimento do acionista majoritário na especialização das atividades da PRODEMGE o que acarreta em alguns casos uma obsolescência das soluções apresentadas pela PRODEMGE face a um ambiente em inovação tecnológica. Outros aspectos também são relevantes como a própria definição do papel da PRODEMGE no âmbito do Estado, aspectos políticos e de poder dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais. A guisa de exemplo pode-se citar a MGS que em determinado governo por ato político administrativo foi alçada a condição de única prestadora de serviços relativos ao seu objeto social do Estado de Minas Gerais.
- **Entrevistado B:** Acredito que seja simplesmente pelo fato de o Estado não definir bem claramente o que espera da PRODEMGE. Existem muitas soluções de TIC que o Estado contrata fora que poderiam ser absorvidos pela PRODEMGE. Para isso, seria necessário que a política de TIC do Estado traçasse diretrizes para que todos os órgãos buscassem apoio e amparo tecnológico junto à PRODEMGE no atendimento às suas

demandas de TIC e ao mesmo tempo permitir que a PRODEMGE se fortaleça e se equipe para que possa atender a tais demandas de forma mais eficiente e rápida.

c) Como a PRODEMGE poderia ampliar os serviços a serem contratados pelo Estado? Como procurar outros clientes?

- **Entrevistado A:** A PRODEMGE poderia ampliar os serviços atuando politicamente no sentido de sensibilização dos órgãos para o seu papel de empresa de TI do Estado, recebendo investimento do acionista majoritário para modernização e especialização de suas atividades, celebrar parcerias estratégicas com players de mercado, atuar como consultora na fase de planejamento das contratações de TIC do Estado (órgãos e entidades), especializar unidades internas nas regras de negócios/processos dos clientes a fim de oferecer soluções inovadoras. E, no meu entendimento é objetivo mais desafiador a penetração em outros poderes do Estado de Minas Gerais além do poder executivo (legislativo e judiciário).
- **Entrevistado B:** Acredito que se o Governo envolvesse mais a PRODEMGE no planejamento plurianual e no processo de discussão e concepção das políticas públicas para o Estado, certamente a PRODEMGE poderia apoiar e amparar e até direcionar tais políticas por meio do uso de soluções de TIC produzidas por ela mesma ou apontar quando a contratação externa deveria ocorrer. A busca de outros clientes pela PRODEMGE fora do Governo encontra desafios legais a serem vencidos. Há um entendimento de que a PRODEMGE, até pela sua natureza institucional, deveria se manter no monopólio de prestação de serviços ao Estado, tecnicamente cumprindo a missão para qual foi criada. No entanto, é possível ampliar seus clientes buscando novas oportunidades em outras instâncias do Governo, a exemplo do Judiciário e Legislativo. Outra alternativa seria rever os aspectos legais e proporcionar à Companhia a possibilidade de prestar serviços à iniciativa privada.

d) Você é a favor da alteração da natureza jurídica da PRODEMGE?

- **Entrevistado A:** Atualmente, a PRODEMGE é uma sociedade de economia mista meramente formal, o seu capital é formado, se não me engano, por 99,8% pelo Estado e suas entidades. Portanto, na realidade a PRODEMGE é uma Empresa Pública. Logicamente, não há grandes distinções entre

empresa pública e sociedade de economia mista. Disto isto, analisando a atual situação do Estado, hoje sou contra a alteração da natureza jurídica da PRODEMGE, todavia, entendo que este tema passa pelo primeiro item que me foi perguntado, ou seja, a partir da definição do real papel da empresa para o Estado ele deve definir qual estrutura jurídica administrativa que melhor atende a seus objetivos.

- **Entrevistado B:** Não. Entendo que as empresas estatais foram criadas com propósitos bem definidos. O que precisa, em minha opinião, é o Estado criar melhores condições para que a PRODEMGE melhore sua eficiência no cumprimento de seu propósito junto ao Estado.

e) Você entende que a legislação aplicável engessa a atuação da PRODEMGE?

- **Entrevistado A:** Que atuação? Novamente essa pergunta está diretamente ligada a primeira, isto é, o que o Estado quer da PRODEMGE? Se analisarmos a Lei que autorizou a criação da PRODEMGE e seu objeto social não há limitação jurídica, havendo somente no meu entender limitação financeira (investimentos) e eventual perda de prerrogativa inerentes àquelas empresas que não atuam no mercado (estatais econômicas). É inegável que toda estrutura pública é regida por uma legislação que impede uma atuação como as das empresas privadas, mas isso é natural.
- **Entrevistado B:** Acredito que sim, na medida em que esta legislação cria barreiras para que a PRODEMGE atue no mercado privado e ao mesmo tempo inflige sobre a empresa uma série de exigências legais a serem cumpridas em seus processos, o que provoca certa letargia interna. Isso certamente impede a empresa de transformar os seus processos internos no sentido de se tornar uma empresa mais ágil e competitiva.

f) Como diversificar a renda da PRODEMGE sem perder as prerrogativas inerentes a empresas que prestam serviços públicos?

- **Entrevistado A:** Analisando a lei que autoriza a criação da empresa e seu estatuto social, além do balanço que demonstra que aproximadamente 98% da sua renda advêm de serviços prestados pelo Estado, sem contar com algumas distorções, entendo que a PRODEMGE é estatal que presta serviços endógenos, de apoio, estruturais, não sendo, portanto, empresa

que explora atividade econômica. A partir do momento, é aí, sem querer ser repetitivo voltamos a primeira pergunta, que o acionista majoritário definir que a PRODEMGE deve disputar mercado, atuando como uma estatal econômica, com efeito irá perder as prerrogativas que hoje ela faz jus, como exemplo, contratação direta pelo Estado, o que convenhamos é uma baita vantagem competitiva que entendo, a PRODEMGE não deveria abrir mão. Portanto, para diversificar renda entendo que a Cia deve atuar de forma agressiva nos outros poderes do Estado de Minas Gerais. Tal atitude pode diversificar e aumentar a renda sem acarretar a perda das prerrogativas.

- **Entrevistado B:** Ampliar seus clientes buscando novas oportunidades em outras instâncias do Governo, a exemplo do Judiciário e Legislativo e adequar, os aspectos legais e proporcionar à Companhia a possibilidade de prestar serviços à iniciativa privada. Entendo que seria interessante, se possível, haver uma mudança legal permitindo a atuação da empresa no mercado privado sem, no entanto, perder suas prerrogativas junto ao Estado.

6.4 Problemas Enfrentados e possível solução

O mundo vive atualmente um novo período de questionamento acerca do efetivo papel do Estado na economia. Enfrentou-se um momento forte de intervencionismo e também um longo período de liberalização e privatizações e, agora, com a verificação de uma crise econômica de escala transnacional, retoma-se a discussão acerca de qual deve ser o papel do Estado, conforme Schirato (2016). É cediço que o Estado de Minas Gerais atravessa uma crise financeira sem precedentes, fato que afeta sobremaneira a saúde financeira e a própria continuidade da PRODEMGE.

Nesse diapasão, a PRODEMGE necessita diversificar suas fontes de receitas, sem, contudo, se furtar a cumprir sua missão delegada pelo legislador no momento em que autorizou sua instituição, tampouco perder as prerrogativas inerentes a sua natureza jurídica.

Alguns dos problemas enfrentados na PRODEMGE são a falta de investimento, interferência política, lentidão nos processos, burocracia em virtude da legislação. Merece destaque o fato que, as diversas correntes políticas que administraram a

PRODEMGE durante anos não indicaram o caminho a ser trilhado. Pelo contrário, a cada troca de governo as diretrizes se alteram, conforme citado pelo o entrevistado A.

Sem prejuízo, uma das ações para o aumento de suas receitas, é a proposição de soluções inovadoras e utilização de novas tecnologias na prestação de serviços, fato que a tornará competitiva sob o aspecto tecnológico e também no que se refere aos preços praticados. Tais providências poderão ser realizadas por meio de parcerias.

Essas adequações poderão fazer com que o Estado utilize um percentual maior do gasto previsto no orçamento para TIC com a PRODEMGE.

Ademais, por meio de parcerias com o setor privado seria possível proporcionar redução nos custos e soluções inovadoras para os clientes possibilitando a empresa a diversificar as suas atuações, além de manter suas equipes sempre atualizadas/capacitadas a respeito de novas tecnologias e de novidades utilizados no mercado. A instituição ganha flexibilidade, pois têm mais condições de adaptar os sistemas e as soluções com rapidez, conforme o volume de negócios for variando fornecendo, assim, soluções eficientes que ajudem o Estado a obter vantagens competitivas em seus sistemas fornecidos para o cidadão.

Essas parcerias possibilitarão a pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência tecnológica e compartilhamento de capital intelectual, mão de obra especializada, capacitação e treinamento, metodologias de inovação de produtos e processos, pesquisas e demais materiais que reflitam o conhecimento de mercado, ferramentas e melhores práticas de marketing digital, design thinking, design da informação, para obtenção de produtos serviços e processos inovadores, que permitam a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social e que resultará em novos produtos, serviços e processos e que compreenderão a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente e que resultarão em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho, auxiliando no desenvolvimento, no aperfeiçoamento e na difusão de soluções tecnológicas e na sua disponibilização à sociedade e ao governo.

Outra sugestão é oferecer suas soluções de serviços para outros poderes como legislativo e judiciário por meio de sua grande experiência conforme já mencionado pelo entrevistado B.

As sugestões proporcionariam um aumento de receitas e diversificação de clientes sem, contudo, provocar a perda das prerrogativas inerentes as estatais que

não exercem atividades econômica como no caso da PRODEMGE. Nesse sentido pode-se citar, como exemplo, a possibilidade de contratação direta da companhia pelo Estado, fato que configura enorme vantagem competitiva.

7 ESTUDO DE CASO DA EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - MTI

A Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação, denominada pela Lei Complementar nº 574 de 04/02/2016, outrora nomeada Centro de Processamento de Dados do Estado de Mato Grosso – CEPROMAT, criada pela Lei Estadual nº. 3.681, de 28.11.75, sob a forma de Empresa Pública, Estatuto em vigor nos termos do Decreto Estadual nº. 1.602, de 27.07.2018, dotada de personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento, doravante denominada simplesmente MTI, atualmente, vem propondo ações e projetos diferenciados para o governo na entrega de soluções que transformarão a forma de disponibilizar serviços para órgãos públicos, por meio de parcerias como as Secretarias de Planejamento e Gestão (Seplag), Meio Ambiente (Sema), Adjunta de Comunicação (Secom) e a MT Participações e Projetos (MT Par) e as fábricas de software (MATO GROSSO, 2018a).

Em meados de abril de 2020, disponibilizou edital de chamamento público para fábrica de software, por meio de parceria com um modelo de referência de práticas de desenvolvimento ágil. Esse projeto por parceria foi motivado pela necessidade do MTI ter evoluído seus processos tornando-se mais ágil, adaptável e escalável. Diversas iniciativas foram tomadas para evolução deste projeto, sendo que este modelo de trabalho fez parte de um conjunto de ações que visam alterar o perfil da empresa.

Devido à falta de pessoal necessário para o atendimento do volume de demandas, muitas atividades importantes do processo de software deixaram de ser executadas, tais como gestão de demandas, suporte a sistemas legados e desenvolvidos, gerenciamento do ciclo de vida de produtos e soluções, estabilização, gestão de indicadores, registro de lições aprendidas e administração de dados acarretando vários danos e prejudicando os princípios da economicidade, da eficiência e da continuidade do serviço público.

Nesse sentido, para suprir o crescente volume de demandas por soluções de TI e evitar impactos nos processos de negócio de competência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso para a sociedade, fez-se necessário investir na estruturação dos serviços de desenvolvimento e sustentação para que se possa garantir o correto funcionamento dos sistemas de informação destas entidades, bem como a ampliação de suas soluções informatizadas. Em adição a estes serviços, é

importante frisar que foi necessário contar com o apoio técnico para os processos de desenvolvimento de software viabilizando um contínuo aprimoramento dos processos de trabalho e o suprimento das carências de quadro próprio para a execução desses serviços.

Outra motivação ocorreu em meados de 2018, quando a Lei 13.303/2016 foi implantada na sua totalidade, trazendo novas possibilidades por meio da forma de contratação e realização de parcerias estratégicas (BRASIL, 2016). Considerando o cenário exposto e as possibilidades previstas na Lei 13.303/2016 este modelo visa ser escalável permitindo a ampliação no atendimento com menor impacto; permitir que o quadro efetivo da MTI assimile o conhecimento do negócio viabilizando novas propostas de soluções negociais e de atualizações tecnológicas possibilitando aumentar capacidade de entregas com qualidade e a redução da atuação do quadro da MTI em atividades operacionais do processo de desenvolvimento de software assim, garantindo entregáveis/artefatos mínimos para continuidade do negócio (BRASIL, 2016).

A Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação entende que é de extrema importância a implantação de um modelo mais ágil para o cumprimento de sua missão institucional e melhoria dos serviços prestados. Este Modelo de Referência, sob conceito de fábrica de software, baseia-se na parceria utilizando práticas ágeis, tendo como métrica a unidade de serviço técnico, com parceiro comprovadamente qualificado, observando os princípios da administração pública e garantindo qualidade dos sistemas entregues.

A próxima ação inerente a evolução foi a construção conjunta, utilizando: PARCEIRO da iniciativa privada de serviços que façam frente a demanda de Desenvolvimento, manutenção e sustentação de soluções de software junto aos clientes da MTI. Neste contexto, a MTI conjuntamente com o seu PARCEIRO, entregará e suportará macro serviços como de qualidade de software da arquitetura tecnológica e garantia de continuidade. Este serviço será caracterizado na Equipe Técnica da MTI como “Garantia da Qualidade Técnica e Garantia da Continuidade Tecnológica do Negócio do Cliente”, onde todas as células (Projeto e Sustentação) sofrerão ações de gestão e controle de qualidade (*Quality Assurance - QA*), tal como disciplinas focadas em administração de software base, configurações e mudanças centradas na continuidade do negócio do cliente e garantia da continuidade tecnológica. A sustentação de Soluções de Software será definida na “Célula de

Manutenção e Sustentação de Solução de Software” e projetos de soluções de software será caracterizado em “Célula de Projeto de Solução de Software”.

As equipes de trabalho foram constituídas de forma colaborativa, composta em parte pela MTI e parte pela PARCEIRA definindo os profissionais da MTI participantes das equipes de trabalho contemplando analista DBA (Administração de Banco de Dados), analista de Infraestrutura e Facilities de TI, arquiteto de Tecnologia da Informação, desenvolvedor, analista de Administrador de Dados, analista de conformidade, analista de configuração e mudança.

Definido os profissionais da PARCEIRA, participantes das equipes de trabalho sendo o líder da célula, analista de Negócio, arquiteto, desenvolvedor, analista de qualidade, designer e o gerente de Sistemas e, na outra frente o profissional do CLIENTE participante da equipe de trabalho é o dono do Produto.

Os serviços reportados acima serão fruto da PARCERIA entre a MTI e o seu PARCEIRO, caracterizado por PRODUTO ESPECÍFICO reconhecido como inédito, focado em soluções de software a ser ofertado aos clientes da MTI. Este modelo é baseado em práticas ágeis e composto por células de projetos de soluções de software e células de manutenção e sustentação de Sistemas, descritos no modelo de referência.

Para se chegar a esse modelo de parceria estratégica disposto na lei 13.303/2016 foi necessário um estudo nos aspectos jurídicos na Constituição Federal/1988, na inaplicabilidade de licitação (parcerias de negócio/parcerias estratégicas) de acordo com o Art. 173, descrito abaixo:

Art. 173 Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

[...]

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública. (BRASIL, 1988).

Vista a lacuna normativa de 20 anos (EC 19/98) agora definhada com a lei 13.303/2016 que dispõe, sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seu art. 28.

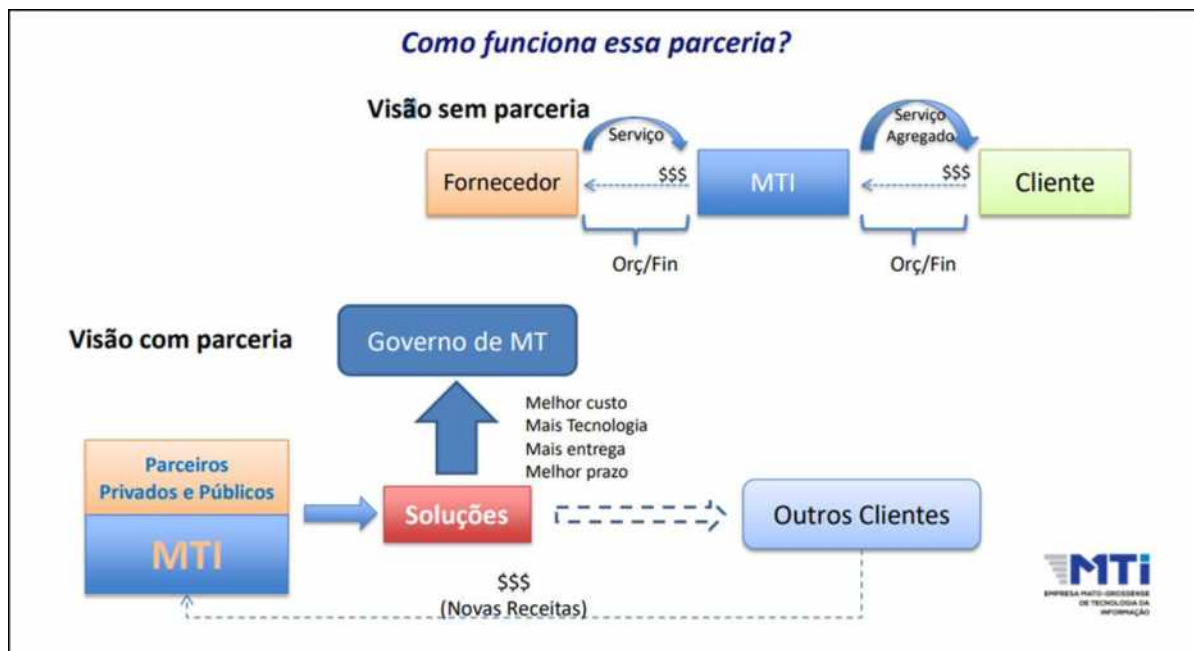
Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

[...] II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo. (BRASIL, 2016).

Produto Específico será fruto da PARCEIRA entre a MTI e o seu PARCEIRO. Seu funcionamento é realizado conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura 2 – Funcionamento da Parceira pelo MTI



Fonte: (MATO GROSSO, 2020b).

Para a escolha do parceiro foram verificados os seguintes requisitos:

- a) Associada a suas características particulares:
 - Capacidade tecnológica, operacional, de investimento;
 - Quais indicadores operacionais (custo da produção) e financeiros (endividamento) esperados do parceiro para o sucesso do empreendimento;

- Relacionamento amplo, baseado em confiança mútua e reciprocidade;
 - Aporte de conhecimento do parceiro e compartilhamento de riscos.
- b) Vínculo com a oportunidade de negócio definidas e específicas:
- Identificar, documentar e detalhar, de forma alinhada com o plano de negócio e o plano estratégico de longo prazo aprovado, qual produto/serviço pretende explorar de forma associada;
 - Descrever, por exemplo, objeto e duração da parceria; relevância em comparação com a exploração; retorno ou economia esperada.
- c) Justificativa da inviabilidade de procedimento competitivo:
- Afinidade empresarial –resultado na otimização comercial;
 - Dose de discricionariedade quanto à singularidade do objeto (complexidade e especificidade –não é ausência de pluralidade de sujeitos);
 - Necessidade de rapidez;
 - Necessidade de sigilo;
 - Necessidade de confiança.

Ainda no processo que demonstre a governança corporativa da empresa na qualidade do processo decisório para o modelo foram preparados vários artefatos como: documentação da oportunidade de negócio esperada e definição dos critérios de escolha com indicadores operacionais e financeiros; alinhamento na aderência ao Planejamento Estratégico e Plano de Negócio, a divulgação da oportunidade aos potenciais parceiros com o conteúdo mínimo do negócio a ser explorado, com o sigilo das informações estratégicas; manifestação de interesse com apresentação dos indicadores operacionais, financeiros e singularidade para concretização da parceria; melhora nos termos para negociação; conformidade com os pareceres jurídicos e a aprovação na estrutura da empresa e no Conselho de Administração, demonstrado na figura abaixo:

Figura 3 – Processo de parceria do MTI



Fonte: (MATO GROSSO, 2020b).

Para tanto houve a necessidade da Empresa Matogrossense de Tecnologia da Informação – MTI realizar padronização nos normativos referentes aos procedimentos dos processos de parceria estratégica, no qual trata das contratações e os contratos firmados pela MTI previstos na legislação, de acordo com Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016), no Decreto Estadual n. 840/2017 (MATO GROSSO, 2017) seguindo os princípios de direito, que regem a atuação da Administração Pública, e nas disposições do Código de Conduta e Integridade da MTI e no regulamento sobre regras e procedimentos de licitações e contratações para aquisição de bens e serviços da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação, nos termos dos Artigos 40 e 91 da Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016).

Para a execução do mapeamento de um processo para a gestão de parcerias estratégicas e sua eficaz contratação houve atuações de várias áreas para definições/decisões e tarefas necessárias, tais como:

- a) Comissões que são compostas por representantes das UGE (Unidade de Gestão Estratégica), Inovação, Governança, Negócio, Projetos e diretoria técnica totalizando cinco pessoas. Tais pessoas participaram das reuniões de avaliação, com o objetivo de obter uma avaliação imparcial e transversal na empresa, atribuindo uma pontuação para cada proposta, facilitando o processo de avaliação/aprovação pela diretoria e instâncias superiores;

- b) Diretoria executiva composto pelos representantes da Presidência com o objetivo de aprovar as propostas de parceria avaliadas pela Comissão;
- c) Conselho de administração composto pelas gerências de administração a fim de aprovar a proposta de parceria para a MTI do aspecto administrativo;
- d) Unidade jurídica que possui o papel de avaliar se a parceria é juridicamente viável, emitindo um Parecer Jurídico;
- e) Unidade de conformidade que possui o papel de fazer a análise dos riscos e averiguar a conformidade da proposta de parceria junto a MTI, e
- f) Modelo de negócio verificando a forma pela qual uma empresa cria valor para todos os seus principais públicos de interesse. Sua utilização ajuda a ver de forma estruturada e unificada os diversos elementos que compõe todas as formas de negócios.

Ainda assim, para esse novo modelo foi necessária uma nova formatação na Instrução Normativa N° 001/2018/MTI (MATO GROSSO, 2018b) que estabelece os procedimentos a serem respeitados quanto aos processos de para firmar parceria estratégica no âmbito da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação – MTI conforme Anexo A, nos termos do Art. 28, § 3º, inciso II da Lei n° 13.303/2016, (BRASIL, 2016).

Diante do exposto, objetivo desse modelo de parceria vislumbra apresentar a vantajosidade, perenidade financeira, expansão de negócio na administração pública objetivando o foco no que é especializado como modelo mais moderno de entrega de serviço e intercâmbio tecnológico e negocial.

Em virtude da revolução tecnológica, da inovação e a grave crise financeira que o setor público atravessa limitando os investimentos em pesquisa e desenvolvimento - P&D, há necessidade das estatais se reinventarem aproximando -se do setor privado para a apresentação de soluções inovadores com redução de custos.

A implementação do projeto de parceria do MTI é de relevância para PRODEMGE, pois apresenta as etapas que o MTI cumpriu para que esse modelo de contratação fosse aprovado pelo Estado de Mato Grosso e pelos órgãos de controle com o objetivo de se manter como provedora de inteligência, serviços e soluções tecnológicas eficientes e integradoras, contribuindo para a transformação da Administração Pública e melhoria de vida do cidadão. Tal objetivo, está em consonância com a missão da PRODEMGE que é de prover o estado de Minas Gerais com as melhores e mais eficientes soluções de Tecnologia da Informação -TI para o

benefício do cidadão com visão de protagonista do processo de transformação digital do estado de Minas Gerais, consolidando-se como inteligência de Tecnologia da Informação -TI na gestão pública.

Para utilizar o modelo de parceria conforme desenvolvido pelo MTI, primeiro a PRODEMGE deverá levantar as necessidades do Estado englobando os três poderes, posteriormente, levantar potenciais parceiros capazes de atender estas deficiências. Outro ponto importante é a confecção do plano de negócios com todas as suas especificidades e sob o aspecto jurídico, deverá percorrer todo o caminho exposto na legislação aplicável por derradeiro assinar o contrato de parceria para início da prestação dos serviços.

O artigo 28 §3º da Lei 13.303 já traz a possibilidade da celebração de parcerias quando a Estatal estiver diante de uma oportunidade de negócio e, se necessário poderá haver o detalhamento no Regulamento de Licitações e Contratos da PRODEMGE estabelecendo os procedimentos para firmar parcerias (BRASIL, 2016). Entretanto, para a execução macro do mapeamento de atividades deverá formar uma comissão de empregados composta de representantes de diversas áreas como técnicas, jurídicos, compras e contratos para confecção de documentos definindo o processo na administração dessas parcerias estratégicas estabelecendo as tarefas e decisões necessárias para sua eficaz contratação e gestão, conforme desenvolvido a Instrução Normativa N° 001/2018/MTI (MATO GROSSO, 2018b)⁵.

⁵ Vide Anexo A do presente trabalho.

8 CONCLUSÃO

É evidente que com a revolução tecnológica a atuação do Estado como prestador de serviços públicos deve ser repensada.

A chamada sociedade da informação demanda uma forma mais ágil na prestação de serviços públicos e uma melhora significativa em sua qualidade.

A escassez de recursos acarretada pelas crises econômicas e a irresponsabilidade fiscal, colocaram o Estado em uma situação de calamidade, fazendo surgir um paradoxo: melhora na qualidade dos serviços públicos X ausência de recursos financeiros.

Nesse ambiente hostil, as empresas estatais necessitam, para continuarem existindo, se reinventar.

Especificamente no caso da PRODEMGE, entende-se, que o acionista majoritário deve definir o real papel da Companhia no âmbito do Estado. A partir disto torna-se necessário fazer eventuais adequações Estatutárias, passando pela fixação do seu quadro de pessoal e a despolitização da empresa.

A ausência de investimento, acarreta o sucateamento das estruturas tecnológicas e a obsolescência das soluções que podem ser atenuadas de forma paulatina com a celebração de parcerias firmadas com entidades públicas e empresas privadas, visando à troca de conhecimento, o aperfeiçoamento de processos com a implantação de novas tecnologias e a oferta de soluções inovadoras disponíveis no mercado. Somente com tais medidas a PRODEMGE poderá ofertar essas soluções ao seu cliente, aumentando sua satisfação e robustecendo suas relações. A parceria vai proporcionar novas oportunidades de negócio e ampliar a oferta de mais e melhores serviços de tecnologia.

Importante destacar que, como visto, isso não basta, considerando a situação econômica brasileira. Nesse diapasão, se faz necessário aumentar sua participação no mercado público atendendo às demandas e propondo soluções a outros órgãos/entidades e poderes, não somente do Estado, mas também de outros entes da federação.

Fica evidente que não há mais espaço para intervenções meramente políticas onde a vontade do titular do poder ou de seu partido se sobrepõe aos indicadores técnicos e financeiros, tão pouco para apadrinhamentos que incham os quadros de pessoal, com profissionais, muitas vezes, despreparados para exercerem as funções.

As decisões, seja em decorrência da Lei ou por aplicação das melhores práticas de mercado, devem ser eminentemente técnicas, fundamentadas em dados estudos verticais.

Por derradeiro, é notório que ao longo do período de conclusão deste trabalho, houve avanços significativos que demonstram iniciativas contundentes para alterar o *status quo* existente, todavia, tais ações devem ser perenes não sendo interrompidas a cada quatro anos.

A PRODEMGE é uma empresa Estatal do Estado de Minas Gerais constituída para prestação de serviços endógenos e necessita incrementar suas receitas para tornar-se sustentável sob os aspectos econômicos e tecnológicos, todavia o Estado passa por severa crise financeira fato que atinge sobremaneira a higidez da Companhia. Nesse diapasão, conclui-se que a PRODEMGE deve celebrar parcerias com o mercado privado nos termos da legislação aplicável visando apresentar soluções inovadoras não só para o Poder Executivo, mas sobretudo para o Poder Legislativo e Judiciário, possibilitando o aumento de suas receitas, tornando-se mais ágil e eficiente. Em outro giro, a Empresa deve racionalizar seus custos, objetivando manter-se equilibrada sob o aspecto financeiro, para tanto se faz necessário blindá-la de ingerências políticas que ocorrem a cada novo ciclo de poder.

Não obstante, vale destacar, não se olvide da importância da PRODEMGE para o Estado de Minas Gerais como ficou demonstrado em tempos de pandemia, onde no iminente perigo da morte a Empresa em cinco dias possibilitou por meio da tecnologia e infraestrutura que maioria esmagadora do Poder executivo migrasse para o *home office*, protegendo vidas e a saúde pública por intermédio da inovação possibilitando a continuidade das atividades do Estado.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Ed. Método, 2017.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Lecciones de derecho administrativo**. 3. ed. Bogotá: Externado, 2010.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas Neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. 2010. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

ÁLVARES, Walter T. As sociedades de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 20-28, out./dez. 1954.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**. São Paulo: Forense, 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BARBOSA, S. L. O Estudo de Caso e a Evolução da Pesquisa em Administração: Limitações do Método ou dos Pesquisadores? *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

BONFIM, Natália Bertolo. **O Interesse Público nas Sociedades de Economia Mista**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BORGES, João Eunápio. Sociedade de economia mista – Aumento de capital - Participação da minoria na direção da sociedade – Fábrica Nacional de Motores. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 180, a. 55, p. 63-71, nov./dez. 1985.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 126, n. 191-A, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma

Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 09 fev. 2005.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 05 ago. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 01 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 dez. 1976.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 333**. Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2007]. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_28_capSumula333.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 2.730/DF**. Agravo regimental em ação cível originária. Direito tributário. Limitações constitucionais ao poder de tributar. Imunidade tributária recíproca. Tributos federais. Serviço público de cunho essencial e de exploração exclusiva. Saneamento. Tratamento de água. Companhia Espírito Santense de Saneamento. 1. A imunidade tributária recíproca pode ser estendida a empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo. Precedente: RE 253.472, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 1º.02.2011. [...]. Agravante: União.

Agravado: Companhia Espírito Santense de Saneamento. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de março de 2017. Brasília: STF, [2017]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4822833>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 101.126/RJ**. Acumulação de cargo, função ou emprego. Fundação instituída pelo poder público. - nem toda fundação instituída pelo poder público e fundação de direito privado. - às fundações, instituídas pelo poder público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, nos estados-membros, por leis estaduais são fundações de direito público, e, portanto, pessoas jurídicas de direito público. [...]. Recorrente: Ademir Elestar Sereno. Recorrido: Hildiberto Ramos Cavalcante de Albuquerque Sereno. Relator: Min. Moreira Alves, 24 de outubro de 1984. Brasília: STF, [1984]. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20101126%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 589.998/PI**. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Demissão imotivada de seus empregados. Impossibilidade. Necessidade de motivação da dispensa. RE parcialmente provido. I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. [...]. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Recorrido: Humberto Pereira Rodrigues. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 12 de setembro de 2013. Brasília: STF, [2013]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2627681>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 517**. As sociedades de economia mista só têm foro na Justiça Federal, quando a União intervém como assistente ou oponente. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2054>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 556**. É competente a Justiça Comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1977]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2793>. Acesso em: 12 maio 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASSESE, Sabino. **Istituzioni di diritto amministrativo**. 2. ed. Milano: Giuffrè, 2006.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA, Sergio de Andréa. O direito administrativo das empresas governamentais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 136, p. 1-33, abr./jun. 1979.

FISCHER, André Luiz. **A Constituição do Modelo Competitivo de Gestão de Pessoas no Brasil**. Um estudo sobre as empresas consideradas exemplares. 1998. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

IRELLI, Vincenzo Cerulli. **Lineamentidel Diritto Amministrativo**. 2. ed. Torino: Giappichelli, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MAANEN, John Van. Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface. **Administrative Science Quarterly**, [S.l.], v. 24, p. 520-526, dez. 1979.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública centralizada e descentralizada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

MALHOTRA, N.; ROCHA, I.; LAUDISIO, M.C. **Introdução à Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

MARSDEN, R.; TOWNLEY, B. Introdução: a coruja de minerva: reflexões sobre a teoria na prática. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W.R. (Orgs.) **Handbook de estudos organizacionais**: reflexões e novas direções. São Paulo: Atlas, 2001, p. 31-56.

MATO GROSSO. Decreto nº 1.602, de 27 de julho de 2018. Aprova o Estatuto da Empresa Matogrossense de Tecnologia da Informação - MTI. **Diário Oficial**, Cuiabá, n. 27310, p. 5, 27 jul. 2018a.

MATO GROSSO. Decreto nº 840, de 10 de fevereiro de 2017. Regulamenta as modalidades licitatórias vigentes, às aquisições de bens, contratações de serviços, locações de bens móveis, imóveis e o Sistema de Registro de Preço no Poder Executivo Estadual, o Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Mato Grosso, dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas no âmbito da

Administração Pública Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Cuiabá, 10 fev. 2017.

MATO GROSSO. Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação. **Edital de Chamamento Público para Seleção de Possível Parceiro nº 002/2020/MTI**. Cuiabá: MTI, 2020a.

MATO GROSSO. Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação. **Parcerias Estratégicas** – Lei nº 13.303/2016 – Visão para o Parceiro. Cuiabá: MTI, 2020b.

MATO GROSSO. Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação. **Relatório Integrado**. Cuiabá: MTI, 2018b.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 574, de 04 de fevereiro de 2016. Dispõe sobre a alteração da denominação do Centro de Processamento de Dados do Estado de Mato Grosso - CEPROMAT, que passa a ser denominado de Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação - MTI, modificações em sua estrutura e competências por meio da Lei Complementar nº 566, de 20 de maio de 2015, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Cuiabá, 04 fev. 2016.

MATO GROSSO. Lei nº 3.681, de 11 de novembro de 1975. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social do Estado de Mato Grosso FASMAT e dá outras providências. **Diário Oficial**, Cuiabá, 13 nov. 1975.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINAS GERAIS. Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais. **Estatuto Social**. Belo Horizonte: Ata da 58ª Assembleia Geral Extraordinária, 2019. Disponível em: <https://www.prodemge.gov.br/governanca/estatuto-social>. Acesso em: 19 ago. 2019.

MINAS GERAIS. Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais. **Planejamento Estratégico** – Reunião do Conselho de Administração. Belo Horizonte, 29 abr. 2020.

MINAS GERAIS. Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais. **Transição de Governo** – Relatórios Setoriais. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Sistema%20Operacional%20de%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o/Documento%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20-%20PRODEMGE.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 14.915, de 25 de outubro de 1972. Dispõe sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Processamento de Dados e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, p. 7, col. 2, 26 out. 1972a.

MINAS GERAIS. Lei nº 6.003, de 12 de outubro de 1972. Autoriza o Poder Executivo a constituir e organizar sociedade sob o controle acionário do Estado, dispõe sobre o sistema Estadual de Processamento de Dados e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, p. 9, col. 1, 13 out. 1972b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução Conjunta nº 9.754, de 29 de setembro de 2017. Dispõe sobre a disponibilização de pesquisa de preços pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag – e sua utilização nas contratações de serviços de Tecnologia da Informação e da Comunicação – TIC no âmbito do Estado de Minas Gerais. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, p. 11, 28 out. 2017.

NAVES, M. M. V.; BARBOSA, A. E. **Referências bibliográficas**: manual de instruções. Goiânia: CEGRAF/UFG, 1994.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de Metodologia Científica**: Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses. São Paulo: Pioneira; Thomson Learning, 2001.

SANTOS, Theophilo de Azeredo. **As sociedades de economia mista do Direito Brasileiro**: prática, jurisprudência, legislação. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico atual**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SKINNER, D.; TAGG, C.; HOLLOWAY, J. Managers and research: the pros and cons of qualitative approaches. **Management Learning**, [S.l.], v. 31, n. 2, 163-179, 2000.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WALSHAM, G. Interpretive case studies in IS research: nature e method. **European Journal of Information Systems**, [S.l.], v. 4, p. 74-81, 1995.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ANEXO A – Instrução Normativa nº 001/2018/MTI

Estabelece os procedimentos para firmar parceria estratégica no âmbito da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação – MTI, nos termos do Art. 28, § 3º, inciso II da Lei nº 13.303/2016.

O DIRETOR-PRESIDENTE DA EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – MTI no uso de suas atribuições legais e regimentais, e demais normas pertinentes:

Considerando a instituição do Regulamento Licitações e Contratos da Empresa Matogrossense de Tecnologia da Informação – MTI;

Considerando a necessidade de padronização dos procedimentos dos processos de parceria estratégica no âmbito da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação – MTI, nos termos do Art. 28, § 3º, inciso II da Lei nº 13.303/2016;

RESOLVE:

Art. 1º Regulamentar os procedimentos a serem respeitados quanto aos processos de parceria estratégica, no âmbito da Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação – MTI, nos termos do Art. 28, § 3º, inciso II da Lei nº 13.303/2016.

Art. 2º A formação de parceiras descrita no Art. 6º, inciso II do Regulamento Licitações e Contratos da MTI e do Art. 28, § 3º, inciso II da Lei nº 13.303/2016 ficará condicionada ao atendimento concomitante dos seguintes requisitos: (SERPRO e DATAPREV)

I – A definição e especificação da oportunidade de negócio a ser atendida pela futura parceria, por meio de documentação comprobatória;

II – Demonstração das características específicas e diferenciadas do potencial parceiro e da vinculação dessas características à oportunidade de negócio; e

III – Justificativa e comprovação de inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 1º Existindo uma pluralidade de sujeitos em situação equivalente, se for necessário apenas um parceiro, caberá realizar a escolha com fundamento em avaliação discricionária e justificada.

§ 2º Em outros casos, a MTI poderá dirigir convite a particulares determinados, que tenham sido identificados em virtude de critérios apropriados (tal como desempenho anterior e reputação no mercado).

§ 3º Em certas situações, a MTI caberá estabelecer relacionamento com um específico e determinado sujeito, reputado como detentor das condições mais satisfatórias para executar a prestação pretendida em virtude de atributos diferenciados, mediante documentos comprobatórios.

Art. 2º A escolha do parceiro deve estar associada a suas características particulares, como por exemplo:

- I - Capacidade tecnológica, operacional, de investimento;
- II - Indicadores operacionais e financeiros esperados do parceiro para o sucesso do empreendimento;
- III - Relacionamento amplo, baseado em confiança mútua e reciprocidade;
- IV - Aporte de conhecimento do parceiro e compartilhamento de riscos;
- V – Definição específica e detalhado do objeto e os ganhos esperados;
- VI – Novas frentes de geração de valor;
- VII – Expertise;

Art. 3º As oportunidades de negócio consistem na implementação de ações de diferencial competitivo com vistas ao estabelecimento de parcerias com terceiros e outras formas associativas, com os seguintes objetivos, dentre outros: (CORREIOS e DATAPREV)

- I - Agregação de valor à sua marca e maior eficiência de sua infraestrutura, especialmente de sua rede de atendimento;
- II - Retorno econômico-financeiro;
- III - Acesso a soluções melhores e inovadoras;
- IV - Ganho operacional e de eficiência;
- V - Promoção de empreendedorismo visando à adoção de novos modelos/procedimentos de mercado;
- VI - Melhoria de performance na execução de suas atividades finalísticas.

§ 1º Nas contratações de que trata este artigo serão observados, sempre que possível, os seguintes parâmetros:

- I - Podem ser adotados padrões de ajustes, contratos, instrumentos e mecanismos próprios da concorrência, atendidos os princípios do Regulamento Licitações e Contratos da MTI;

II - Políticas de atuação da MTI, em especial aquelas relacionadas à governança corporativa, aos controles internos e compliance, e ao gerenciamento de riscos da MTI;

III – Política de compras sustentáveis e relacionamento com fornecedores;

IV – Adoção, sempre que possível, de critérios de sustentabilidade na especificação técnica do objeto, nas execuções dos serviços ou nas obrigações da contratada, com vistas a contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

§ 2º A opção pela oportunidade de negócio deve garantir, sempre que possível, a adesão de mais de um parceiro comercial, devendo-se desenvolver os projetos respectivos de modo a fomentar a pluralidade de parceiros.

§ 3º Existindo uma pluralidade de sujeitos em situação equivalente, caberá realizar a escolha com fundamento em avaliação discricionária;

Art. 4º O vínculo com a oportunidade de negócio definidas e específicas deve:

I - Identificar, documentar e detalhar, de forma alinhada com o plano de negócio e o plano estratégico longo prazo aprovado da MTI, qual produto/serviço pretende explorar de forma associada;

II - Descrever, no mínimo, objeto e duração da parceria; relevância em comparação com a exploração; retorno ou economia esperada.

Art. 5º A justificativa da inviabilidade de procedimento competitivo documentada pode se dar mediante a demonstração de:

I - Afinidade empresarial e resultado na otimização comercial;

II - Dose de discricionariedade quanto à singularidade do objeto (complexidade e especificidade – não é ausência de pluralidade de sujeitos);

III – Segurança jurídica;

IV - Necessidade de rapidez;

V - Necessidade de sigilo;

VI - Necessidade de confiança;

VII – Governança corporativa e qualidade do processo decisório.

Art. 6º A parceria estratégica almejada pela MTI deve indicar, no mínimo, uma parceria negocial; relacionamento contínuo e ausência de vínculo bilateral comutativo, por meio de contratos e/ou outros instrumentos elencados na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento Licitações e Contratos.

Art. 7º A parceria estratégica visa:

- I - Gerar novas frentes de valor (acesso a novos mercados);
- II - Trazer expertise;
- III - fortalecer a governança e compartilhar riscos.

Art. 8º O processo de parceria estratégica deve conter comprovação objetiva da adoção das cautelas cabíveis, como fases de

I - Preparação: documentação da oportunidade de negócio esperada e definição dos critérios de escolha: indicadores operacionais e financeiros.

II - Aderência ao Planejamento Estratégico e Plano de Negócios: Alinhamento Empresarial.

III - Divulgação da Oportunidade aos Potenciais Parceiros: conteúdo mínimo do negócio a ser explorado, com o devido sigilo das informações estratégicas.

IV - Manifestação de Interesse: Apresentação dos indicadores operacionais, financeiros e singularidades para concretização da parceria.

V - Negociação: caso haja possibilidade de melhoria nos termos apresentados.

VI – Finalização pela área competente;

VI – Pareceres – jurídico, contábil, tributário e finanças;

VII – Conformidade;

VIII - Aprovação na Estrutura de Governança: Diretoria Executiva, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, com base nos pareceres e notas técnicas.

Art. 9º Uma vez elaborado o processo de parceria contendo todos os documentos necessários, será encaminhado à UNIJUR, para análise da viabilidade jurídica da pretendida concretização. Parágrafo único. A ausência ou insuficiência de qualquer informação ou documento exigido nesta Instrução, no Regulamento interno, na Lei 13.303 e demais regramento aplicado ao caso, ensejará a devolução do processo à área técnica demandante para retificação e/ou complementação.

Art. 10 Emitido o parecer jurídico, o processo será encaminhado para a autoridade competente, para conhecimento das considerações jurídicas, competindo-lhe a homologação ou não.

Art. 11 Após a aprovação da parceria estratégica pela autoridade competente caberá à UNIDADE DE GESTÃO DE CONTRATOS a elaboração do respectivo contrato, nos exatos termos das informações técnicas contidas no processo.

Art. 12 A área técnica demandante compete providenciar a assinatura do contrato pelas partes e comunicá-la à gerência responsável por sua emissão, e esta, por sua vez, providenciará a publicação no Diário Oficial.

Art. 13 Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

REGISTRADA. PUBLICADA. CUMPRA-SE.