

# GERÊNCIA JURÍDICA

---

## BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA E OUTROS ASPECTOS JURÍDICOS DO INDI

# SUMÁRIO

Constituição, forma jurídica e objeto social .....	<b>03</b>
Fonte e natureza dos recursos .....	<b>08</b>
Qualificação segundo a LRF .....	<b>09</b>
Gestão .....	<b>11</b>
Posição na Administração Pública mineira .....	<b>12</b>
Natureza do objeto social .....	<b>16</b>
Pessoal .....	<b>18</b>
Conclusões .....	<b>19</b>

# CONSTITUIÇÃO, FORMA JURÍDICA E OBJETO SOCIAL

O INDI foi criado em 30 de maio de 1968 pela então Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG e pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, por meio de um “contrato particular de constituição de sociedade civil”.

Dessa forma, o INDI é originariamente uma sociedade civil. As antigas sociedades civis equivalem, à luz do Código Civil de 2002, às sociedades simples, que têm como característica principal o não desenvolvimento de atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços (Arts. 966, “caput” c/c 982, “caput” do Código Civil de 2002).

O INDI é uma sociedade simples regida pelas regras próprias desse gênero de sociedade (sociedade simples pura), não tendo se constituído segundo um dos tipos de sociedade regulados nos artigos 1039 a 1092 do Código Civil, como lhe faculta a parte final do art. 983 desse diploma.

Apesar de sua origem contratual, ao longo de sua história o INDI teve sua existência reconhecida em leis (em sentido estrito). Trata-se das Leis nºs 5.792/1971, 11.050/1993 e 15.682/2005.

Recentemente, a Lei nº 15.682/2005 foi alterada pela Lei nº 22.287/2016 e passou a vigorar com a seguinte redação:

*“LEI Nº 15.682, DE 20 DE JULHO DE 2005*

*Dispõe sobre a denominação e o objeto social do Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais - Indi - e dá outras providências.*

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º* Passa a denominar-se Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi – o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais – Indi –, pessoa jurídica de direito privado, com sede e foro no Município de Belo Horizonte, que tem por finalidade promover a execução de políticas de desenvolvimento que contribuam, especialmente, para:

*I* – a articulação entre empresas privadas, investidores e a administração pública com vistas à atração de investimentos para o Estado;

*II* – a redução das desigualdades regionais e a geração de empregos;

*III* – o desenvolvimento da competitividade das empresas localizadas no Estado;

*IV* – o apoio à inovação tecnológica.

(Artigo com redação dada pelo art. 3º da *Lei nº 22.287, de 14/9/2016*, em vigor a partir de 15/10/2016.)

*Art. 2º* O Indi é mantido financeiramente pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig – e pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. – BDMG –, cabendo a cada um 50% (cinquenta por cento) das cotas.

*Parágrafo único.* A Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig – participará da manutenção do Indi por meio da cessão gratuita de pessoal, sem prejuízo do quadro de pessoal próprio do Instituto, formado por empregados admitidos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos.

(Artigo com redação dada pelo art. 3º da *Lei nº 22.287, de 14/9/2016*, em vigor a partir de 15/10/2016.)

*Art. 3º* Compete aos mantenedores do Indi promover a alteração e a adequação do contrato social da entidade no registro civil de pessoa jurídica competente, nos termos desta Lei.

*Art. 4º* O inciso I do art. 4º da *Lei Delegada nº 57, de 29 de janeiro de 2003*, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea "d":

"Art. 4º .....

I - .....

d) *Sociedade Simples:*

1. *Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - Indi;*".

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 6º Fica revogado o art. 34 da Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993.*

*Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 20 de julho de 2005; 217º da Inconfidência Mineira e 184º da Independência do Brasil.*

*AÉCIO NEVES*

*Danilo de Castro*

*Antonio Augusto Junho Anastasia*

*Fuad Jorge Noman Filho*

*Wilson Nélio Brumer"*

Observa-se que, a partir da **Lei nº 22.287/16**, a Codemig passou a ser sócia-mantenedora do INDI, ao lado do BDMG, restando à Cemig apenas a obrigação de ceder empregado ao Instituto, sem ônus para este.

Assim sendo, a **Lei nº 15.682/2005** fixa o objetivo e define a fonte de recursos financeiros do Instituto (art. 2º). Toda a atividade institucional do INDI é regulada por seu Contrato Social.

A última versão consolidada do Contrato Social é de 10/04/2019<sup>1</sup> e seu o art. 4º prevê:

*"Art. 4º O INDI tem por objeto social a contribuição na formulação de políticas de desenvolvimento do Estado e a execução dessas políticas nos termos do art. 1º da Lei nº 15.682/2005.*

---

<sup>1</sup> Contrato Social pendente de averbação no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

**§ 1º** O INDI:

*I – buscará, no Brasil e no exterior, investimentos para o Estado;*

*II – auxiliará sociedades empresárias a se instalarem no Estado;*

*III – auxiliará sociedades empresárias já instaladas no Estado a expandirem seus negócios;*

*IV – acompanhará a atividade empresarial das sociedades a que assistir, com vistas à retenção, ampliação e perenidade do respectivo empreendimento.*

**§ 2º** Na execução das ações de que trata este artigo, o INDI deverá:

*I – promover articulação entre empresas privadas, investidores e a administração pública com vistas à atração de investimentos para o Estado;*

*II – contribuir para a melhoria do ambiente de negócios do Estado;*

*III – auxiliar municípios no atendimento ao investidor e na elaboração de políticas de desenvolvimento;*

*IV – coletar, produzir e disponibilizar informações pertinentes ao desenvolvimento do Estado;*

*V – divulgar e promover o Estado como destino de investimentos;*

*VI – manter contato e trocar informações com instituições que desempenhem funções afins às suas ou que possam contribuir para a melhoria de sua atuação;*

*VII – realizar ou contribuir para a realização de ações estratégicas que promovam a inserção competitiva das empresas mineiras nas cadeias globais de valor, a atração de investimentos e a geração de empregos.*

*§ 3º O INDI apoiará os órgãos do Poder Executivo:*

*I – mediante a elaboração de estudos setoriais e técnicos e a prestação de serviços para promover o comércio exterior, os investimentos e a competitividade internacional do Estado e para subsidiar negociações comerciais de interesse deste;*

*II – em particular no que se refere à orientação aos investidores, à divulgação de oportunidades de investimento e à prestação de informações acerca de políticas de investimento, além da proposição de medidas que visem a facilitar os investimentos diretos, com base em sua atuação junto a empresas e investidores.”*

Em suma, a função social do Instituto consiste em trazer investimentos para Minas Gerais e em consequência colaborar para a geração de receitas para o Estado, bem como de emprego e renda para o povo mineiro.

O INDI é uma sociedade sem fins lucrativos, que não recebe nenhuma contraprestação pelos serviços que presta (prestação gratuita de serviços), não auferindo renda nem possuindo faturamento.

# FONTE E NATUREZA DOS RECURSOS

Conforme demonstrado no tópico anterior, por força do art. 2º da Lei 15.682/2005, provêm da Codemig e do BDMG os recursos financeiros que mantêm o INDI, nunca tendo esse Instituto recebido recursos do Tesouro Estadual.

Contudo, o fato de não receber recursos do Tesouro Estadual não significa que não haja no INDI recursos de natureza pública.

Com efeito, sendo empresas públicas<sup>2</sup> ambos os sócios-mantenedores do INDI, não restam dúvidas quanto à natureza pública dos recursos financeiros do Instituto.

---

<sup>1</sup> A Lei 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”, assim conceitua “empresa pública”:

“Art. 30 Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

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



# QUALIFICAÇÃO SEGUNDO A LRF

Dispõe a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”:

*“Art. 20 Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:*

*(...)*

*II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;*

*III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”*

Veja-se que “empresa controlada” é a sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a **ente da Federação**. No caso do INDI, o capital social pertence, integralmente, à Codemig e ao BDMG, entidades controladas diretamente pelo Estado de Minas Gerais. Portanto, pode-se afirmar que o INDI é uma entidade (não se trata de empresa) controlada indiretamente por esse Estado.

Empresa estatal dependente, na dicção da Lei de Responsabilidade Fiscal, é empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Como o INDI não recebe de ente da federação (União, Estado ou Município) nenhuma espécie de recurso financeiro, esse Instituto não se qualifica como “empresa estatal dependente”.

Esse entendimento foi referendado pelo Tribunal de Contas do Estado no Recurso Ordinário nº 958.340. No voto do relator desse recurso, que foi seguido pela maioria dos Conselheiros (órgão pleno), está escrito: **“Portanto, entendo que, concretamente, o INDI é sociedade simples controlada, mas não é dependente, pois não onera o Erário.”**

Ressalta-se: o orçamento do INDI não integra o orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais (art. 157, I, da Constituição Estadual); o INDI se limita a informar seu orçamento de investimento para compor a Lei Orçamentária Anual (art. 157, II, da Constituição Estadual); o INDI não se beneficia de qualquer repasse do Tesouro Estadual.

O INDI pode ser considerado também “empresa estatal”, ou, analogicamente, “subsidiária”, nos termos do Decreto nº 47.154/2017, que “Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do Estado, nos termos da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e dá outras providências”:

*Art. 1º – Este decreto dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do Estado, nos termos da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.*

*I – empresa estatal: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, cuja maioria ou a totalidade do capital votante pertença direta ou indiretamente ao Estado;*

*IV – subsidiária: empresa estatal cuja totalidade ou a maioria das ações com direito a voto pertença direta ou indiretamente à empresa pública ou à sociedade de economia mista;*

*Parágrafo único – Incluem-se no inciso IV do caput as subsidiárias integrais e as demais sociedades em que a empresa estatal detenha o controle acionário majoritário, inclusive as sociedades de propósito específico.*

Por fim, vale mencionar que o INDI submete-se às regras da contabilidade privada e não ao regime contábil tripartite, próprio da contabilidade pública (Lei 4.320/64), o que o exclui do sistema orçamentário de registros contábeis (inteligência da Consulta TCE/MG nº 654717, Pleno, Relator Cons. Moura e Castro, sessão de 03/11/2004).

# GESTÃO

De acordo com seu Contrato Social, o INDI possui dois órgãos de governança, o Conselho Superior e a Diretoria-Executiva.

O Conselho Superior é composto por cinco conselheiros: o Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, que o preside; **o Secretário de Estado de Fazenda, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão** e os presidentes dos sócios-mantenedores.

Já a Diretoria-Executiva é composta por quatro diretores, entre os quais um diretor-presidente, nomeados pelo Conselho Superior. Os membros da Diretoria-Executiva exercem a função por dois anos, podendo ser reconduzidos até três vezes.

# POSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MINEIRA

Dispõe a Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989:

*“Art. 14 - Administração pública direta é a que compete a órgão de qualquer dos Poderes do Estado.*

*§ 1º - Administração pública indireta é a que compete:*

*I - à autarquia, de serviço ou territorial;*

*II - à sociedade de economia mista;*

*III - à empresa pública;*

*IV - à fundação pública;*

*V - às demais entidades de direito privado, sob controle direto ou indireto do Estado.”*

Amparada pelo dispositivo constitucional acima transcrito, a Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, dispõe:

*Art. 24 - A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - Sede - tem como competência planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:*

*(...)*

*Art. 25 - Compõem a estrutura básica da Sede, além do previsto nos incisos I a V do § 1º do art. 18:*

*(...)*

*§ 3º - Integram a área de competência da Sede:*

*I - por subordinação administrativa:*

- a) o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia – Conecit;
- b) o Conselho Estadual de Cooperativismo – Cecoop;
- c) o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Conedru;

**II – por vinculação:**

- a) a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig;
- b) a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais – Codemge;
- c) a Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig;
- d) a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa;
- e) a Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S.A. – Copanor;
- f) a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig;
- g) o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. – BDMG;
- h) o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi;**
- i) o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene;
- j) o Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais – Ipem-MG;
- k) a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH;
- l) a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência RMVA.

A mesma Lei nº 23.304/2019 explica, em seu art. 3º, o significado da “vinculação” referida no art. 25, par. 3º, acima transcrito:

**Art. 3º – Os órgãos e entidades da administração pública estadual relacionam-se por subordinação administrativa, subordinação técnica ou vinculação.**

**§ 1º – Para os efeitos desta lei, entende-se por:**

**I – subordinação administrativa:**

- a) a relação hierárquica de secretarias e órgãos autônomos com o Governador, bem como das unidades administrativas com os titulares dos órgãos e das entidades a que se subordinam;
- b) a relação hierárquica de órgão colegiado com secretaria de Estado, no que se refere à sujeição às diretrizes das políticas públicas estabelecidas no PMDI

e no PPAG;

**II – subordinação técnica:**

a) a relação de subordinação das unidades setoriais e seccionais às unidades centrais, no que se refere à normalização e à orientação técnica;

b) a relação hierárquica de um órgão ou unidade com outro órgão ou unidade, independentemente da existência de relação de subordinação administrativa;

**III – vinculação: a relação de entidade da administração indireta com a secretaria de Estado responsável pela formulação das políticas públicas de sua área de atuação, para a integração de objetivos, metas e resultados.**

**§ 2º – Compete às secretarias de Estado exercer a supervisão das atividades das entidades a elas vinculadas nos termos do inciso III do § 1º, observada a natureza do vínculo.**

Vê-se que o INDI está vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede, para contribuir com a formulação das políticas públicas de sua área de atuação e para a integração de objetivos, metas e resultados dessa secretaria. A vinculação do INDI à Sede não envolve, pois, relação econômico-financeira.

Com efeito, o surgimento de uma entidade da administração indireta ocorre por um fenômeno administrativo chamado de “descentralização”, isto é, a criação de pessoa jurídica, com personalidade distinta da do Estado, para desempenho de determinada atividade que cabe ao Estado<sup>3</sup>. Esclarece o jurista especializado em Direito Administrativo Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“14. (...) 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.*

*O que passa a existir, na relação entre ambas, é um poder chamado “controle”.*

---

<sup>3</sup> Atividade esta que se caracteriza na maior parte das vezes como “serviço público”, já que a prestação de serviço que não o público (“atividade econômica em sentido estrito”) por parte do Estado só pode ocorrer em caráter excepcional, nos termos determinados pelo art. 173, “caput”, da Constituição Federal: “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.”

### O Controle

*15. A palavra “controle” vai aqui usada em sentido estrito, em oposição à hierarquia, e designa o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Assim, enquanto os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados.”<sup>4</sup>*

O INDI não é autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista nem fundação pública, apesar de ter sido reconhecido como entidade da administração indireta pelos dispositivos legais acima transcritos.

Portanto, por não se confundir com nenhuma das entidades típicas da administração indireta (embora tenha sido incluído no rol das entidades indiretas do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais), o INDI é uma entidade peculiar na estrutura administrativa desse estado.

---

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 141.

# NATUREZA DO OBJETO SOCIAL

O objeto social do INDI, isto é, a atividade por ele desenvolvida, não pode ser qualificada como “serviço público”, não obstante seja inegável sua “utilidade pública”, já que o INDI colabora para o aumento de receita e conseqüentemente para o desenvolvimento social e econômico do Estado de Minas Gerais.

É pertinente esclarecer, sem pretensão de esgotar o tema, que, conforme clássica lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup>, inspirada no Direito francês, serviço público é aquele que reúne três elementos:

- o subjetivo (considera a pessoa jurídica prestadora da atividade: o serviço público seria aquele prestado pelo Estado);

- o material (considera atividade exercida: o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas); e

- o formal (considera o regime jurídico: o serviço público seria aquele exercido sob regime de direito público derogatório e exorbitante do direito comum).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>:

*“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público — portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais —, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo”.*

Vê-se que o serviço prestado pelo INDI não contém exatamente nenhum

---

<sup>5</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 104.

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 628



dos elementos a que se refere Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não são fruíveis diretamente pelo cidadão nem é definido como público no sistema normativo. Portanto, mesmo com as controvérsias existentes em torno do conceito de serviço público — as quais não ignoramos —, pode-se concluir com segurança que a atividade desenvolvida pelo INDI com ele não se confunde.

Por outro lado, o INDI também não exerce atividade econômica em sentido estrito, já que não desenvolve atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços nem atua no mercado em regime de concorrência com o particular. Como já mencionado, o INDI é uma sociedade sem fins lucrativos e não recebe nenhuma contraprestação pelos serviços que presta.

Portanto, a atividade do INDI, de notória utilidade pública, embora não se confunda com serviço público, é uma atividade de cooperação e apoio ao Estado de Minas Gerais, visando ao incremento da atividade econômica deste.

# PESSOAL

Por quase 45 anos, o INDI exerceu suas funções valendo-se exclusivamente de mão de obra cedida pela CEMIG e pelo BDMG.

Essa situação foi alterada em 03/12/2012, quando foram admitidos os primeiros empregados do quadro próprio de pessoal, em decorrência do Concurso Público nº 1/2012, gerido pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP.

Hoje, o INDI conta com 4 diretores, 38 empregados próprios e 4 cedidos, 3 assessores (recrutamento amplo), 12 prestadores de serviço (5 secretárias, 4 motoristas, 1 copeira e 2 faxineiras), 6 estagiários e 2 aprendizes, totalizando 70 colaboradores.

---

<sup>5</sup> PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. Direito Administrativo. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 104.

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 628

# CONCLUSÕES

Do exposto, conclui-se que o INDI:

- é pessoa jurídica de direito privado, constituído sob a forma de sociedade simples;

- é reconhecido por lei como entidade da Administração indireta do Estado de Minas Gerais;

- é uma entidade peculiar no âmbito da Administração Pública mineira, na medida em que não se confunde com qualquer das entidades típicas (empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia, fundação pública);

- não é “empresa estatal dependente”, pois não recebe qualquer tipo de repasse financeiro de ente federado (União, Estado ou Município);

- é controlado diretamente pela Codemig (50%) e pelo BDMG (50%), o que faz com que seu capital social seja público;

- é controlado indiretamente pelo Estado de Minas Gerais.