

Trata-se de projeto de lei ordinária que “*Autoriza a criação da Empresa Pública Núcleo de Planejamento Regional S/A – NUPLAN e dá outras providências*”, de autoria do sr. Prefeito Municipal.

O projeto versa sobre *autorização legislativa* para instituição de “*empresa pública*”, com personalidade de direito privado e patrimônio próprio; além disso concerne à *autorização legislativa* para transformar a “*NUPLAN*” (empresa pública a ser instituída) em “*sociedade de economia mista*”, *CAPÍTULO I, Art. 1º*; refere, no *CAPÍTULO II*, a forma do “*CAPITAL E DE SUA INTEGRALIZAÇÃO*”, *Art. 2º*, referindo que “*a integralização de capital por parte do Município de Sorocaba, mencionada no § 2º, poderá ser realizada de forma gradativa, no exercício financeiro em que esta Lei for publicada, bem como nos 5 (cinco) exercícios financeiros seguintes*”; no *CAPÍTULO III*, refere as “*FINALIDADES DA NUPLAN*”, nos termos do *Art. 3º*, estabelecendo *autorização legislativa* à *NUPLAN*, visando a consecução dos objetivos da empresa a ser constituída, para “*firmar contratos, acordos ou termos de parcerias com entidades públicas ou privadas, acordos, nacionais ou estrangeiras*”, a qual “*poderá realizar suas atividades mediante convênio ou contrato com entidades universitárias e de pesquisas, inclusive órgãos de fomento à pesquisa científica, ou com prestações de serviços*” (§§ *1º e 2º*); refere no *CAPÍTULO IV–DA GOVERNANÇA, SEÇÃO I–“DOS PRINCÍPIOS*”, *Art. 4º*, na *SEÇÃO II–“DOS ÓRGÃOS*”, *Art. 6º*, na *SEÇÃO III–“DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO*”, na *SEÇÃO IV–“DO CONSELHO TÉCNICO–CIENTÍFICO*”, *Art. 7º*, refere no *CAPÍTULO V–DA GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA–SEÇÃO I–“DISPOSIÇÃO GERAL*”, no *Art. 8º*; na *SEÇÃO II–“DA ADMINISTRAÇÃO*”, *Arts. 9º e 10*; na *SEÇÃO III–“DOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS*”, *Art. 11*, refere os recursos da *NUPLAN*; na *SEÇÃO IV–“DO PESSOAL*”, *Arts. 12 e 13*, refere o regime jurídico do pessoal, da CLT, e contratação “*por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos*”; na *SEÇÃO V–“DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS*”, *Art. 14*; refere no *CAPÍTULO VI–“DAS DISPOSIÇÕES FINAIS*”, *Art. 15, §§ e incisos*, *autorização legislativa* para o Município

*“integralizar até R\$300.000,00 (trezentos mil reais) do capital do Núcleo de Planejamento Regional S/A–Nuplan no exercício financeiro em curso”*; autorização ao Executivo para *“mediante decreto abrir crédito adicional especial no orçamento vigente”*, consistente nas dotações que menciona; e *“§ 2º R\$1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais) poderão ser repassados no exercício de 2012 a título de integralização parcial do capital da nova empresa;”* (cláusula financeira); e Art. 16 refere *cláusula de vigência da Lei*, a partir de sua publicação.

A matéria sobre criação de autarquias ou de *instituição de empresas públicas*, fundações públicas e de *sociedades de economia mista*, órgãos vinculados ao Poder Executivo, integrantes da Administração indireta, depende de lei autorizadora específica, mediante o envio do projeto pelo Executivo ao Legislativo para deliberar sobre o assunto, na forma prevista da Constituição da República:

**“CF: 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;”**

A Lei Orgânica do Município estabelece que *“Compete privativamente ao Prefeito: ...II – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; ...VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei; ...XIII – celebrar convênios com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município, na forma da lei;”*

De acordo com o **“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), no seu Art. 5º:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I – (...)

**II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governô seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. ([Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969](#))**

**III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. ([Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969](#))**

IV - (...)

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade fôr submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

§ 3º (...) “

Das lições de HELY LOPES MEIRELLES, acerca da conceituação de Administração direta e indireta, extrai-se o seguinte: “...Observamos que a Administração Pública não é propriamente constituída de serviços, mas sim, de *órgãos a serviço do Estado*, na *gestão de bens e interesses qualificados da comunidade*, o que nos permite concluir, com mais precisão, que, no âmbito federal, a *Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União e a Administração indireta é o conjunto dos entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público*. Sob o aspecto funcional ou operacional, *Administração Pública direta é a efetivada imediatamente pela União, através de seus órgãos próprios, e indireta é a realizada, mediamente, por meio dos entes a ela vinculados*. As pessoas jurídicas que integram a Administração indireta da União – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – apresentam três pontos em comum: criação por lei específica, personalidade jurídica e patrimônio próprio”.Nota de rodapé. Esses mesmos conceitos são extensivos aos Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios.<sup>1</sup>

O mesmo jurista apresenta a definição dos *órgãos da Administração indireta*, a saber:

“5.4.1 *Empresas públicas – Empresas públicas* são pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas pelo Poder Público mediante autorização de lei específica, com capital exclusivamente público, para a prestação de serviço público ou a realização de atividade econômica de relevante interesse coletivo, nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma e organização empresarial. As empresas públicas são geralmente destinadas à prestação de serviços públicos industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio ou considere convenientes à coletividade...**O que caracteriza a empresa pública é seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público. Sua personalidade é de Direito Privado e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais. É uma empresa, mas uma empresa estatal por excelência, constituída, organizada e controlada pelo Poder Público...**”

“5.4.2 *Sociedades de economia mista - As sociedades de economia mista* são pessoas jurídicas de Direito Privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de atividade econômica ou serviço público outorgado pelo Estado. Revestem a forma das empresas particulares, admitem lucro e regem-se pelas normas das sociedades mercantis, com as adaptações impostas pelas leis de autorizarem sua criação e funcionamento. São entidades que integram a Administração indireta do Estado, como instrumentos de descentralização de seus serviços (em sentido amplo: serviços, obras, atividades)...Além disso, a sociedade de economia mista permite a captação de capitais privados, assim como a colaboração desse setor na direção da empresa...”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> HELY LOPES MEIRELES, DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, 30ª EDIÇÃO, pág. 717/718.

<sup>2</sup> Ob.citada, págs. 359/360/363

De acordo com as lições da professora FERNANDA MARINELA, acerca da *existência* legal da pessoa jurídica instituída pelos entes políticos, por lei autorizadora, verifica-se que: “Quando a lei autoriza a criação de uma pessoa jurídica – caso das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista – ela só passará a existir juridicamente com o registro dos seus atos constitutivos no órgão competente, seja no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, se ela tiver natureza civil, ou na Junta Comercial, quando possuir natureza comercial”.<sup>3</sup>

A mesma autora assevera a respeito da *conceituação e instituição dos órgãos da Administração indireta*, mediante *lei autorizadora* aprovada pelo Legislativo, a saber: “A empresa pública é a pessoa jurídica criada por força de autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de direito privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes da finalidade pública que persegue. É constituída sob quaisquer das formas admitidas em direito, com capital formado unicamente por recursos públicos, de pessoas da Administração Direta ou Indireta. Poderá ser federal, estadual ou municipal, a depender da predominância acionária. Pode prestar serviços públicos ou explorar atividade econômica.” Ex: BNDS, Empresa de Correios e Telégrafos, Caixa Econômica Federal, Radiobrás.“...”A sociedade de economia mista, por sua vez, é pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei. É um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de direito privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de sua finalidade pública, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações, com direito a voto, pertencem, em sua maioria, ao ente político ou à entidade de sua Administração Indireta, admitindo-se que seu remanescente acionário seja de propriedade particular. As suas finalidades também são prestar serviços públicos ou explorar atividade econômica”. Ex: Banco do Brasil, Petrobrás.... A empresa pública e a sociedade de economia mista dependem de autorização legislativa específica para sua criação, conforme previsão do art. 37, XIX, da Constituição. É importante ressaltar que não poderá o Poder Legislativo fazer uma autorização genérica. É preciso que a lei designe que entidade pretende gerar, que escopo deverá por ela ser cumprido e quais as atribuições que para tanto lhe confere.”<sup>4</sup>

Em suma, o projeto não encontra óbice sob a ótica dos mandamentos constitucionais e legais, que regem o assunto sob análise.

Quanto ao quorum para votação do projeto, sujeito a duas discussões, a aprovação da matéria depende da *maioria* de votos, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara às sessões que se realizarem (Arts. 134 e 162 do Regimento Interno).

É o parecer.

Sorocaba, 1º de dezembro de 2011

Claudinei José Gusmão Tardelli

Assessor Jurídico

---

<sup>3</sup> FERNANDA MARINELA, DIREITO ADMINISTRATIVO, 4ª. edição, Editora Impetus, pág. 96.

<sup>4</sup> Ob.cit., págs.137/139.