



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE:

SUBSTITUTIVO AO PL 578/2011

Trata-se de projeto de lei *Substitutivo* ao PL 578/2011, que "*Autoriza a criação da empresa pública Núcleo de Planejamento Regional S/A - NUPLAN, e dá outras providências*", de autoria do sr. Prefeito Municipal, protocolizado em 17 de fevereiro de 2012.

O projeto versa sobre *autorização legislativa* ao Município para instituição de "*empresa pública*", denominada "*Núcleo de Planejamento Regional S/A - Nuplan*", com personalidade de direito privado e patrimônio próprio, "*vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão - SPG*"; além disso concerne à *autorização legislativa* para transformar a "*Nuplan*" (empresa pública a ser instituída) em "*sociedade de economia mista*", e será constituída pela "*Assembléia Geral convocada pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais - SGRI*", sendo que a empresa terá sede e foro no Município de Sorocaba "*e, para consecução de seu objeto social, poderá manter escritórios e instalações em outros Municípios*"; tudo conforme enuncia o seu Art. 1º e §5; refere no Art. 2º a forma e o valor (inicial) do capital social (ações ordinárias nominativas), de "*R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais)*"; o Art. 3º refere *autorização* ao Município para "*integralizar 40% (quarenta por cento) do capital autorizado da Nuplan, correspondente a R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), podendo os 60% (sessenta por cento) restantes serem integralizados pelo Estado de São Paulo, por Municípios integrantes da região do Sudoeste Paulista e por entidades sem fins econômicos do setor privado*"; o Art. 4º e §5 referem *autorizações* ao Município para "*integralizar até o valor de R\$300.000,00 (trezentos mil reais), correspondente a 15% (quinze por cento) do capital do Núcleo de Planejamento Regional S/A - Nuplan no exercício em curso*", para "*abrir um crédito adicional especial até o valor de R\$300.000,00 (trezentos mil reais)*", e "*Para integralização dos 25% (vinte e cinco por cento) restantes...autorizado a abrir um crédito adicional especial até o valor de R\$1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais) a ser repassado gradativamente neste exercício financeiro e nos exercícios financeiros seguintes*"; o Art. 5º, incisos I a III e §5 1º e 2º, referem às "*Finalidades da Nuplan*" e "*Para a consecução de seus objetivos fica a Nuplan autorizada a firmar contratos, acordos ou termos de parcerias com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras*", e também "*poderá realizar suas atividades mediante convênio ou contrato com entidades universitárias e de pesquisas, inclusive órgãos de fomento à*



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

pesquisa científica, ou com prestadores de serviços”; o Art. 6º refere os “princípios” da “gestão administrativa da Nuplan”, nos incisos I a V; o Art. 7º refere os “órgãos” da Nuplan, e que “A Nuplan será organizada nos termos de seus estatutos, o qual deverá prever: I - a Assembléia Geral; II - o Conselho de Administração; III - o Conselho Técnico-Científico. Parágrafo único. A Nuplan poderá adotar Conselho Fiscal na forma prevista no art. 161, caput, e § 2º da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976”; o Art. 8º e seus §§ 1º a 3º, referem a eleição dos membros do “Conselho de Administração” pela Assembléia Geral, admitida a reeleição; autoriza o Poder Executivo a “doar uma ação para cada Município integrante da região do Sudoeste Paulista, a fim de permitir que participem da Nuplan”; e autoriza subscrição de ações pelos Municípios e a “integralizar capital diretamente à Nuplan”; o Art. 9º e seus §§ 1º a 3º referem a eleição dos membros do “Conselho Técnico-Científico” pela Assembléia Geral, admitida a reeleição; que o Município, no exercício do seu direito de voto em Assembléia Geral, deverá atuar no “sentido de que o Conselho Técnico-Científico seja formado exclusivamente por representantes de entidades universitárias, de pesquisa científica e representativas da sociedade civil”; autoriza o Poder Executivo a “doar ações, até o montante de 2% (dois por cento) do capital por ele integralizado, aos órgãos ou entidades universitários, ou de pesquisa científica, público ou privados, a fim de permitir que participem da Nuplan; e autoriza subscrição de ações pelos órgãos ou entidades universitárias, de pesquisa científica e representativas da sociedade civil e a “integralizar capital diretamente à Nuplan”; o Art. 10 refere que a “Nuplan sujeitar-se-á ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”; o Art. 11 e incisos I a IV referem os “recursos da Nuplan”; os Art. 12 e 13 referem o regime jurídico do pessoal da Nuplan, da CLT, e contratação “por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos”; o Art. 14 refere que as licitações e contratos celebrados pela Nuplan atenderão aos princípios da Lei nº 8.666/93; o Art. 15 concede “repasso mensal no valor de R\$110.000,00 (cento e dez mil reais), a título de transferência financeira, a serem repassados a partir do mês de março de 2012; o Art. 16 refere os recursos necessários à execução da Lei (cláusula financeira); o Art. 17 autoriza o Executivo a proceder às alterações na LPP, LDO e AO; o Art. 18 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



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

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 Governo 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)

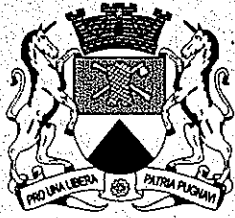
IV - (...)

§ 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,*



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

*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.¹

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...”²

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”.³

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

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

² Ob.citada, págs. 359/360/363

³ FERNANDA MARINELA, DIREITO ADMINISTRATIVO, 4ª. edição, Editora Impetus, pág. 96.



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

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."⁴

Com respeito ao "*regime de pessoal*" das pessoas que atual nas empresas estatais mais uma vez convém retratar as lições da professora FERNANDA MARINELA a respeito do assunto, a saber:

"As pessoas que atuam nas empresas estatais são consideradas agentes públicos, colocados na classificação de servidores estatais, na espécie servidores de entes governamentais de direito privado. Para esses agentes, há duas regras: uma aplicável a seus dirigentes e outra aplicável ao restante do quadro de pessoal.

Os dirigentes são investidos em decorrência de providências governamentais, exercidas em nome da supervisão ministerial, conforme regra do art. 26, parágrafo único, alínea a, do Decreto-Lei nº 200/67. Segundo a doutrina, eles acumulam a dupla função de agentes de empresa estatal e representantes da entidade que supervisionam (entidade a que estiver vinculada essa pessoa jurídica). Em regra, não são empregados da empresa estatal regidos pela CLT, salvo se já tiverem vínculo empregatício anterior.

Os demais agentes dessas empresas são empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e se equiparam a servidores públicos para algumas regras.

Para admissão, esses servidores dependem de concurso público..."⁵

Estabelece o Art. 26 do Dec.-Lei nº 200/67 o seguinte:

" DECRETO-LEI Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:

"Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

- I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.
- II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.
- III - A eficiência administrativa.

⁴ Ob.cit., mesma autora, págs.137/139.

⁵ Ob.cit., mesma autora, pág.150.



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

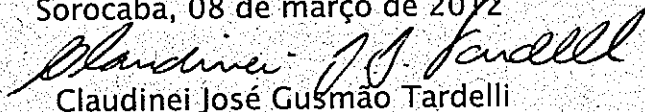
- a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;
- b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;
- c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;
- d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;
- e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle;
- f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;
- g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
- h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;
- i) intervenção, por motivo de interesse público.

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, 08 de março de 2012


Claudinei José Gusmão Tardelli

Assessor Jurídico

De acordo:


Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica