

Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE: SUBSTITUTIVO ao PL Substitutivo nº 1 do PL 578/2011

Trata-se de projeto de lei *Substitutivo* ao PL Substitutivo nº 1 do PL 578/2011 apresentado pelo sr. Prefeito, que "*Autoriza a criação da empresa pública Núcleo de Planejamento Regional S/A - NUPLAN, e dá outras providências*", de autoria do nobre Vereador José Antonio Caldini Crespo, apresentado durante a Sessão Extraordinária nº 21/2012, do dia 19 de abril p.p., na forma do Art. 117 do Regimento Interno.

O projeto substitutivo 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 com prazo de duração indeterminado*", 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 enunciam o seu Art. 1º e Par. único; refere no Art. 2º, incs. I, "a" e "b", II, "a" e "b", III, "a" a "c", a competência da NUPLAN; no Art. 3º refere que para a consecução de suas finalidades, a NUPLAN fica 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 pesquisa científica, ou com prestadores de serviços*"; o Art. 4º dispensa da licitação a contratação da NUPLAN por órgãos da administração pública; o Art. 5º refere que a NUPLAN terá "*seu capital social representado por ações ordinárias nominativas, das quais pelo menos 50% (cinquenta por cento) mais uma, serão de titularidade do Município de Sorocaba*"; o Art. 6º refere que "*O capital inicial da NUPLAN será de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais)*", e seu Parágrafo único estabelece que "*O Estatuto poderá dispor sobre autorização para a posterior elevação do valor previsto no caput deste artigo, conforme as necessidades da empresa, observada a legislação*



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

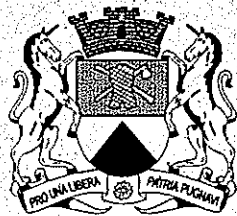
SECRETARIA JURÍDICA

aplicável"; o Art. 7º refere *autorização* ao Município para subscrição do capital social da NUPLAN, bem como a "*promover a constituição inicial de seu patrimônio, por meio de capitalização em dinheiro e bens suscetíveis de avaliação*"; o Art. 8º refere que a integralização do capital pelo Município "*poderá ser realizada de forma gradativa, no exercício financeiro em que esta Lei for publicada, bem como nos exercícios anteriores*"; o Parágrafo único autoriza a abertura de crédito adicional até o limite para a integralização de capital, no órgão que menciona e em ação a ser criada," denominada "*Integralização de Capital da NUPLAN*"; o Art. 9º veda a doação de ações; o Art. 10 autoriza o Poder Executivo a promover a "*abertura do capital social da NUPLAN*" admitindo a participação de outras pessoas de direito público ou privado, "*desde que o Município de Sorocaba mantenha a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto, que lhe assegurem o exercício do controle acionário em caráter isolado e incondicional*"; o Art. 11 refere que o "*Ato do Poder Executivo aprovará o Estatuto da NUPLAN*"; o Art. 12 refere que o regime jurídico do pessoal da NUPLAN será o da CLT, mediante contratação por concurso público; o Art. 13 refere que a NUPLAN será subordinada à "*Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão - SGP e dirigida por um Conselho de Administração e um Conselho Técnico-Científico eleitos em Assembléia Geral*"; e "*será presidida pelo Secretário Municipal de Planejamento e Gestão-SGP, sem acúmulo de salários*" (§1º); o funcionamento do Conselhos será definido no estatuto; o Art. 14 refere que a "*NUPLAN terá um Conselho Fiscal*", com atribuições definidas no estatuto; o Art. 15 refere que a "*NUPLAN sujeitar-se-á ao regime jurídico próprio das empresas privadas...*"; o Art. 16 refere os "*recursos da NUPLAN*", conforme incs. I, "a" até "e", II a IV; o Art. 17 refere que a NUPLAN fica sujeita à "*fiscalização dos órgãos competentes*"; o Art. 18 refere cláusula financeira; e o Art. 19 cláusula de vigência da Lei, a partir de sua publicação.

A matéria sobre *instituição de empresas públicas*, 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



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

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 - (...)

IV - (...)

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

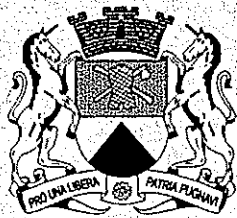
§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

§ 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, mediadamente, 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*, em destaque as *empresas públicas*, a saber:

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



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

“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...**”

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”.²

A mesma autora assevera a respeito da *conceituação e instituição dos órgãos da Administração indireta*, em especial as *empresas públicas*, 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 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.”³

Com respeito ao *“regime de pessoal”* das pessoas que atuam 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

² FERNANDA MARINELA, DIREITO ADMINISTRATIVO, 4ª edição, Editora Impetus, pág. 96.

³ Ob.cit., mesma autora, págs.137/139.



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

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...⁴

Estabelece o Art. 26 do Dec.-Lei nº 200/67, sobre o assunto, 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.
- 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. "

⁴ Ob.cit., mesma autora, pág.150.



Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

Em suma, o projeto não encontra óbice sob a ótica dos mandamentos constitucionais e legais, que regem o assunto sob análise, uma vez que a proposição apresentada *não transborda* da matéria do projeto de iniciativa do sr. Prefeito, enviado ao Legislativo.

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, *salvo melhor juízo*.

Sorocaba, 19 de abril de 2012.

Claudinei José Guzmão Tardelli

Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes

Secretária Jurídica