



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1237/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0582/17.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Prefeito João Doria, que autoriza a alienação da participação societária detida pelo Município de São Paulo na São Paulo Turismo S.A., nas condições que especifica, altera a Lei nº 4.236, de 26 de junho de 1952.

Segundo a propositura, referida alienação deve ser precedida de estudos técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos, podendo ser feita na modalidade leilão, consoante § 3º do art. 4º da Lei Federal nº 9.491/97.

O projeto prevê, outrossim, o direito de utilização gratuita de parte do Polo Cultural e Esportivo Grande Otelo – Sambódromo pela Prefeitura durante 60 (sessenta) dias por ano, mediante a instituição de ônus real ou concessão de direito de uso pela SPTuris ou sucessora, devendo a Prefeitura promover adequações necessárias e elaborar plano logístico, sem qualquer ônus para terceiros, para a realização dos eventos de Carnaval.

Por fim, a propositura prevê o emprego de mecanismos privados de resolução de conflitos nos contratos firmados com fundamento na autorização constante desta lei, bem como alteração na alínea “c” do art. 1º da Lei nº 4.236, de 26 de junho de 1952, para adequar o plano de melhoramentos viários criado por referida lei com a realidade atual do entorno do Sambódromo.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

A São Paulo Turismo S.A. é uma sociedade de economia mista, cujo controle acionário é exercido pelo Município de São Paulo, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.180, de 17 de dezembro de 1974.

Sociedade de economia mista, nos termos do “caput” do art. 4º do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei Federal nº 13.303/16), “é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta”.

Tratando-se de sociedade de economia mista, a alienação da participação acionária da municipalidade deve necessariamente ser precedida de autorização legislativa, nos termos do “caput” do art. 86 da Lei Orgânica paulistana:

“Art. 86 - A criação, transformação, fusão, cisão, incorporação, privatização ou extinção das sociedades de economia mista, das empresas públicas, e, no que couber, das autarquias e fundações, bem como a alienação das ações das empresas nas quais o Município tenha participação depende de prévia aprovação, por maioria absoluta, da Câmara Municipal.”

Referido dispositivo segue a lógica do art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal e do supracitado art. 4º do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, segundo os quais somente por lei específica poderá ser autorizada a criação de sociedade de economia mista, devendo ser aplicado, por analogia, o mesmo mecanismo normativo para sua extinção, ou, no caso deste projeto, para a alienação da participação societária do ente governamental que detém o seu controle. Conforme assevera José dos Santos Carvalho Filho (in Manual de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 492):

“A extinção das empresas públicas e das sociedades de economia mista reclama lei autorizadora. Significa dizer que o Poder Executivo, a que são normalmente vinculadas, não tem competência exclusiva para dar fim às entidades. O fato se justifica pela teoria da simetria, isto é, se a própria Constituição exige que a autorização criadora se faça através de lei, é evidente que somente ato desta natureza será legítimo para extingui-las.”

Assentada a necessidade de lei para a alienação da participação societária de sociedade de economia mista, cumpre perquirir a respeito do conteúdo deste projeto, que espelha algumas regras a serem observadas na operação a ser realizada pelo Município.

A esse respeito, tem-se que a realização prévia de estudos técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos, sem prejuízo de outros estudos que se façam necessários, a critério da Administração Municipal (art. 1º, § 1º, da propositura) mostra-se plausível diante da necessidade da demonstração do relevante interesse coletivo exigida para a criação desse tipo de entidade, nos termos do art. 2º, § 1º, do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, que deve ser aplicado por analogia na hipótese de sua extinção ou da alienação societária da participação do Poder Público. Coaduna-se, outrossim, com o art. 17, “caput”, da Lei Federal nº 8.666/93 e com o art. 112, “caput”, da Lei Orgânica do Município, que exigem avaliação prévia e existência de interesse público devidamente justificado para alienação de bens públicos.

No que toca à utilização da modalidade leilão (art. 2º da propositura, que faz remissão ao § 3º do art. 4º da Lei Federal nº 9.491/97), não se verifica qualquer ilegalidade, uma vez que a exigência de concorrência aplica-se somente à concessão administrativa (§ 1º do art. 114 da Lei Orgânica do Município), o que não é o caso deste projeto, que trata de alienação da participação societária.

De fato, as ações são bens móveis, cuja alienação depende de avaliação prévia e licitação (art. 17, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 112, § 2º, da Lei Orgânica do Município), não havendo nenhuma exigência legal para a utilização da modalidade concorrência nessa hipótese.

Cumpre asseverar, ademais, que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em mais de uma oportunidade a respeito da admissibilidade da utilização da modalidade leilão no bojo de programas de desestatização, conforme se verifica nos seguintes arestos:

“CONSTITUCIONAL. PRIVATIZAÇÃO. VENDA DE AÇÕES: LEILÃO. Lei 9.074/95, art. 27, I e II. C.F., art. 175. Lei 8.666/93, arts. 3º e 22.

I. - Constitucionalidade do art. 27, I e II, da Lei 9.074, de 7.7.95, por isso que a Constituição Federal estabelece, no art. 175, que a concessão e a permissão para a prestação de serviços públicos serão precedidas de licitação e o conceito e as modalidades da licitação estão na lei ordinária, Lei 8.666/93, artigos 3º e 22, certo que o leilão é modalidade de licitação (Lei 8.666/93, art. 22).

II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(STF, Plenário, ADI n. 1.582, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 07.08.02)

“MANDADO DE SEGURANÇA. LINHAS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS. DECRETO PRESIDENCIAL DE 16 DE JULHO DE 2008. PRIVATIZAÇÃO. DESESTATIZAÇÃO. ARTIGO 2º, PARÁGRAFO 1º, ALÍNEA B, DA LEI 9.491/97. TRANSFERÊNCIA PARA A INICATIVA PRIVADA DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO. ART. 21, INCISO XII, ALÍNEA E, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE DESESTATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO JÁ EXPLORADOS POR PARTICULARES. DENEGAÇÃO DA ORDEM.

1. A titularidade dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, nos termos do art. 21, XII, e, da Constituição Federal, é da União.

2. É possível a desestatização de serviços públicos já explorados por particulares, de responsabilidade da União, conforme disposto no art. 2º, § 1º, b, parte final, da Lei 9.491/97.

3. Inexistência de concessão ou de permissão para a utilização de algumas linhas, além da iminente expiração do prazo de concessão ou permissão de outras linhas.

4. Existência de decisões judiciais proferidas em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal que determinam a imediata realização de certames das linhas em operação.

5. Possibilidade de adoção da modalidade leilão no caso em apreço, nos termos do art. 4º, § 3º, da Lei 9.491/97.

6. Necessidade de observância do devido processo licitatório, independentemente da modalidade a ser adotada (leilão ou concorrência). 7. Ordem denegada.”

(STF, Plenário, MS n. 27516, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22.10.08, destaques nossos)

Quanto à previsão de utilização gratuita do Sambódromo durante 60 (sessenta) dias por ano para realização do Carnaval, trata-se de medida plenamente admissível do ponto de vista jurídico, uma vez que o Município de São Paulo é acionista majoritário e controlador da SPTuris, tendo a prerrogativa de estabelecer contratualmente referida restrição quando da alienação de sua participação societária.

Do mesmo modo, são admissíveis as exigências constantes no art. 5º do projeto de adequações pela Prefeitura para realização dos eventos de Carnaval, tendo em vista o atendimento à iniciativa privativa do Prefeito para projetos que disponham sobre organização administrativa, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 37 da Lei Orgânica do Município.

No que tange à adoção de mecanismos privados de resolução de controvérsias (art. 3º do projeto), trata-se de medida em consonância com o § 1º da Lei Federal nº 9.307/96, incluído pela recente Lei Federal nº 13.129/15, segundo o qual “a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”. Mesmo antes dessa alteração legal, o Superior Tribunal de Justiça tinha entendimento de que “tanto a doutrina como a jurisprudência já sinalizaram no sentido de que não existe óbice legal na estipulação da arbitragem pelo poder público, notadamente pelas sociedades de economia mista, admitindo como válidas as cláusulas compromissórias previstas em editais convocatórios de licitação e contratos” (STJ, 3ª Turma, REsp n. 904.813, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 20.10.11).

Por fim, quanto à alteração pretendida pelo projeto à alínea “c” do art. 1º da Lei nº 4.236, de 26 de junho de 1952 – no sentido de prever a largura de 30 (trinta) metros na avenida sul de contorno do Campo de Marte, e não de 50 (cinquenta) metros, como consta da lei –, trata-se de medida que, segundo informações anexas à propositura, visa adequar a redação da lei à realidade atual da via, uma vez que jamais foi feito o alargamento viário nos termos do previsto na vetusta legislação.

Tendo em vista competir ao Prefeito a administração dos bens municipais e a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre organização administrativa e direção da Administração Municipal (art. 37, § 2º, inciso IV, combinado com o art. 69, inciso II e com o art. 111, “caput”, todos da Lei Orgânica do Município), o projeto também é legal nesse ponto, ressaltando-se mais uma vez competir às Comissões de mérito analisar o conteúdo e a pertinência das medidas nele previstas.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 86, “caput”, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/09/2017.

Mario Covas Neto - PSDB – Presidente

Caio Miranda Carneiro – PSB

Claudinho de Souza – PSDB - relator

Janaína Lima – NOVO

José Police Neto – PSD – com restrições

Reis – PT - contrário

Rinaldi Digilio – PRB

Sandra Tadeu – DEM

Soninha Francine – PPS – com restrições

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/09/2017, p. 69

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.