



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

PARECER AJL/CMT Nº 02/2022.

Teresina (PI), 11 de fevereiro de 2022.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 270/2021

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: "Acrescenta a alínea 'd' ao art. 3º, da Lei nº 1.485, de 15 de agosto de 1975 (Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano - ETURB), na forma que especifica".

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei que "Acrescenta a alínea 'd' ao art. 3º, da Lei nº 1.485, de 15 de agosto de 1975 (Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano - ETURB), na forma que especifica".

Em mensagem(nº 044/2021), o Chefe do Poder Executivo Local afirmou que o Projeto de Lei pretende alterar, pontualmente, a Lei nº 1.485, de 15 de agosto de 1975, que dispõe sobre a criação da Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano — **ETURB**.

Em suma, o autor explica que a alteração pretendida faz-se necessária para incluir a possibilidade da ETURB gerir o sistema de bilhetagem eletrônica do Sistema de Transporte Público de passageiros do Município de Teresina.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em tela, tem-se a intenção do Chefe do Poder Executivo de alterar a Lei nº 1.485, de 15 de agosto de 1975, que dispõe sobre a criação da Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano — **ETURB**, para criar nova atribuição à ETURB, qual seja, a “emissão e comercialização de meios de pagamento das tarifas em geral dos serviços de transporte público de passageiros”.

Quanto à iniciativa do projeto de lei, de acordo com regra constitucional, cabe ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação e



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, sendo essa regra aplicável também a Estados e Municípios.

Além disso, a criação de pessoas administrativas é matéria própria de administração pública, razão por que ninguém melhor do que o Chefe do Executivo para aferir a conveniência e a necessidade de deflagrar o processo criativo.

Por oportuno, impende salientar que o art. 4º, II, do Decreto-lei nº 200/1967, estabelece que a Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas, como faz questão de consignar a lei, de personalidade jurídica própria: a) as autarquias; b) as empresas públicas; c) as sociedades de economia mista; e d) as fundações públicas.

Quanto ao tema, o diploma constitucional dispõe, em seu art. 37, XIX, da CF, que “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 respeito da criação de empresas estatais, cumpre esclarecer que não é a lei em si que as cria; a lei, na verdade, autoriza a criação, por expressão do princípio da autorização legislativa (art. 37, XIX da CF), ante a necessidade de participação do Poder Legislativo no processo de nascimento das empresas públicas, evitando-se que apenas o Executivo valere os critérios de conveniência para a instituição de pessoas administrativas.

A par da autorização legal para a criação da entidade, deve ser providenciado a prática de ato que contenha o estatuto, para inscrição em registro próprio, dando início à existência legal de pessoa jurídica, conforme o comando do art. 45 do Código Civil.

Nesse passo, impende salientar que as autarquias desempenham atividades tipicamente administrativas; por outro lado, as sociedades de economia mista e as empresas públicas estão voltadas para o desempenho de atividades de caráter econômico.

A Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conceitua, em seu artigo 3º, empresa pública da seguinte maneira:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Art. 3º 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

A propósito, ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO¹ que as empresas públicas "são pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob qualquer forma jurídica adequada a sua natureza, para que o Governo exerça atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, execute a prestação de serviços."

As empresas públicas são verdadeiros instrumentos de atuação do Estado no papel de empresário, conclusão a que se chega com base na leitura do art. 173 da CF, *in verbis*:

Art. 173. 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.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2016. P. 525.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

De outra banda, além do requisito essencial atinente à autorização para criação das empresas públicas, é relevante observar outro ponto fundamental envolvendo a criação dessas entidades, como o cumprimento da função social, segundo o artigo 173, parágrafo 1º, inciso I da Constituição Federal.

Nesse diapasão, sobreleva trazer à colação a conclusão de artigo² tratando sobre essa questão, intitulado “A Lei 13.303 e a função social das empresas estatais”, *in verbis*:

A Lei 13.303 não inovou em relação ao dever das empresas estatais de exercerem função social, mas delimitou objetivamente essa função social — que se traduz na realização do objetivo específico que justificou e autorizou sua criação — e forneceu orientações gerais acerca do seu exercício.

Portanto, a função social das empresas públicas e das sociedades de economia mista significa o cumprimento do seu objeto social, que, por sua vez, retrata o imperativo de segurança nacional ou o relevante interesse coletivo que levou o Estado a sua criação. Assim, cada empresa estatal tem uma finalidade pontual e, conseqüentemente, uma função social determinada, cujo exercício possui agora delimitações e orientações na forma do art. 27 da Lei das Estatais.

Por oportuno, convém destacar o teor dos seguintes enunciados da I Jornada de Direito Administrativo, realizada pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF):

Enunciado 8. O exercício da função social das empresas estatais é condicionado ao atendimento da sua finalidade pública específica e deve levar em conta os padrões de eficiência exigidos das sociedades empresárias atuantes no mercado, conforme delimitações e orientações dos §§1º a 3º do art. 27 da Lei 13.303/2016.

Enunciado 14. A demonstração da existência de relevante interesse coletivo ou de imperativo de segurança nacional, descrita no parágrafo 1º do art. 2º da Lei 13.303/2016, será atendida por meio do envio ao órgão legislativo competente de estudos/documentos (anexos à exposição de motivos) com dados objetivos que

² TONIN, Mayara Gasparoto. A Lei 13.303 e a função social das empresas estatais. Informativo Justen. Pereira, Oliveira e Talamini. Curitiba, n.º 114, agosto de 2016. disponível em <http://www.justen.com.br/informativo>, acesso em 11.02.2022.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

justifiquem a decisão pela criação de empresa pública ou de sociedade de economia mista cujo objeto é a exploração de atividade econômica.

Daí inferir-se que é a finalidade específica — o motivo pelo qual a criação de determinada empresa estatal foi autorizada por lei — que define o objeto e a função social da entidade criada. Lembrando que essa função social não é ampla e irrestrita, mas é balizada pelo imperativo de segurança nacional ou pelo interesse coletivo. Nesse sentido, confira o dispositivo da Lei 13.303:

Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

§ 1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal.

No caso em tela, pretende-se alterar a Lei nº 1.485, de 15 de agosto de 1975, que dispõe sobre a criação da Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano — **ETURB**, para criar nova atribuição à ETURB, qual seja, a “emissão e comercialização de meios de pagamento das tarifas em geral dos serviços de transporte público de passageiros”.

Entretanto, a ETURB, segundo a lei que autorizou sua criação, é empresa pública que desempenha atividades de execução de programas de obras em áreas urbanas e urbanizáveis, visando o desenvolvimento físico-territorial do município (artigos 2º e 3º).

É de se ver, portanto, que a alteração pretendida pelo projeto de lei, no sentido atribuir, à ETURB, o desempenho das atividades de “emissão e comercialização de meios de pagamento das tarifas em geral dos serviços de transporte público de passageiros”, não é inerente à sua finalidade, ou seja, não se adequa à finalidade específica que delimitou a criação da estatal em referência.

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina pela REJEIÇÃO** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 02883-7 CNT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa
MATR. 02883-7