

PARECER CJ/SLT N° 4/2021

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUTARQUIA. CONSULTA FORMULADA PELO D. PROCURADOR DE AUTARQUIA CHEFE DO DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO ("DAESP") A RESPEITO DOS EFEITOS PRODUZIDOS PELA LEI ESTADUAL N° 17.293, DE 15 DE OUTUBRO DE 2020, SOBRE A PERSONALIDADE JURÍDICA DA REFERIDA ENTIDADE DESCENTRALIZADA. ANÁLISE DA CONSULTA À LUZ DO DISPOSTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988, EM ESPECIAL O PREVISTO NO ART. 37, XIX, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, BEM COMO DO ENCETADO NA PRÓPRIA LEI ESTADUAL N° 17.293/2020. CONCLUSÃO NO SENTIDO DE QUE, ENQUANTO NÃO ULTIMADO O PRAZO DE 180 (CENTO E OITENTA) DIAS – EVENTUALMENTE PRORROGADO, ATÉ DUAS VEZES, POR IGUAL PERÍODO, PELO PODER EXECUTIVO – CONSTANTE DO §1º DO ART. 2º DA LEI ESTADUAL N° 17.293/2020 OU DECLARADA ANTECIPADAMENTE A EXTINÇÃO DO DAESP PELO PODER EXECUTIVO, EM SEDE DE DECRETO ESTADUAL, REMANESCERÁ EXISTENTE A PERSONALIDADE JURÍDICA DA INDIGITADA AUTARQUIA ESTADUAL. PROPOSTA DE RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM COM RECOMENDAÇÕES E APONTAMENTOS ACERCA DAS PROVIDÊNCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS PERTINENTES À DESMOBILIZAÇÃO DO DAESP.

PROCESSO: DAESP-EXP-2021/00001

INTERESSADO: Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo

PARECER: CJ/SLT nº 4/2021

EMENTA:

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUTARQUIA. Consulta formulada pelo d. Procurador de Autarquia Chefe do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (“DAESP”) a respeito dos efeitos produzidos pela Lei estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, sobre a personalidade jurídica da referida entidade descentralizada. Análise da consulta à luz do disposto na Constituição da República de 1988, em especial o previsto no art. 37, XIX, do texto constitucional, bem como do encetado na própria Lei estadual nº 17.293/2020. Conclusão no sentido de que, enquanto não ultimado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias – eventualmente prorrogado, até duas vezes, por igual período, pelo Poder Executivo – constante do §1º do art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020 ou declarada antecipadamente a extinção do DAESP pelo Poder Executivo, em sede de Decreto estadual, remanecerá existente a personalidade jurídica da indigitada autarquia estadual. Proposta de retorno dos autos à origem com recomendações e apontamentos acerca das providências político-administrativas pertinentes à desmobilização do DAESP.

Sra. Procuradora do Estado Chefe da Consultoria Jurídica,

1. Trata-se de consulta dirigida, em 12.01.2021, pelo d. Procurador de Autarquia Chefe do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (“DAESP”), a esta Consultoria Jurídica, acerca dos efeitos produzidos pela Lei estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, sobre a personalidade jurídica da indigitada entidade descentralizada (fls. 02/04).

1.1. De acordo com o entendimento plasmado na supracitada con-

sulta, o art. 2º, II, da Lei estadual nº 17.293/2020 teria procedido à extinção da personalidade jurídica do DAESP, de modo que a referida autarquia “não poderia ser, por exemplo, cidad[a] em qualquer ação judicial ou administrativa, não poderia assumir novos compromissos ou receber rubricas orçamentárias”.

1.2. Assim, a consulta em questão pretende a apresentação, por esta Consultoria Jurídica, de orientações “acerca da legalidade dos atos administrativos que continuam a ser praticados no âmbito da autarquia de modo a garantir a operação dos aeroportos” administrados pela entidade descentralizada.

2. Na mesma data, esta Consultoria Jurídica, por intermédio da Cota CJ/SLT nº 04/2021, remeteu os autos à i. Chefia de Gabinete da Secretaria de Logística e Transportes, para que fosse avaliado o interesse institucional de manifestação a respeito da matéria por este órgão consultivo, ao qual funcionalmente compete as atividades de consultoria e assessoramento em assuntos de interesse desta Pasta¹ (fls. 05/07).

3. Em 19.01.2021, a i. Chefia de Gabinete desta Secretaria de Logística e Transportes restituiu o feito a esta Consultoria Jurídica, para “orientações acerca das dúvidas suscitadas pelo DAESP e sobre quais trâmites devem ser adotados para a efetivação da autarquia” (fl.08).

É o relatório. Opino.

4. De proêmio, em atendimento ao disposto no art. 19, §2º, da Resolução PGE nº 77, de 3 de dezembro de 20102, que aprovou as Rotinas da Consultoria Jurídica da Procuradoria Geral do Estado, cumpre registrar que o presente expediente demanda análise e manifestação deste órgão consultivo em regime de urgência.

1 Lei Complementar estadual nº 1.270, de 25 de agosto de 2015 (“Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo”): Art. 44 - São atribuições das Consultorias Jurídicas: I - exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico em assuntos de interesse dos órgãos e das entidades atendidos, incluindo a participação em reuniões, realização de estudos, formulação de propostas e elaboração de instrumentos jurídicos.

2 Art. 19 - Todos os processos serão objeto de cota ou parecer, seguidos de despacho de aprovação ou desaprovação, exarado pela Chefia da Consultoria. (...) §2º - Os processos ou expedientes de natureza urgente, ou quando assim for expressamente declarado pela Administração, terão preferência a quaisquer outros, devendo ser devolvidos, com parecer ou cota, no prazo fixado pelo Procurador Chefe de Consultoria, devendo ser consignado no parecer que o processo foi examinado em regime de urgência.

5. Também a título inicial, convém ressaltar que a presente manifestação se destina exclusivamente a dirimir, sob o ponto de vista jurídico-formal, a questão suscitada pelo d. Procurador de Autarquia Chefe do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (“DAESP”) na consulta em exame.

5.1. Nesse sentido, escapam ao escopo deste opinativo, os aspectos técnicos e discricionários relativos à supracitada consulta, a exemplo das avaliações de caráter político-administrativo pertinentes à extinção e desmobilização do DAESP, sem prejuízo de ulterior submissão da matéria a este órgão consultivo, em sede de consulta devidamente instruída pela Administração com dúvida jurídica específica, se o caso.

6. Feito este apontamento preliminar, passa-se à análise da indigitada consulta.

I. Efeitos da Lei estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, sobre a personalidade jurídica do DAESP

7. Como se depreende do seu próprio teor, a consulta ora examinada tem como questão anterior a identificação dos efeitos produzidos pela Lei estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, sobre a personalidade jurídica do DAESP.

7.1. Vale dizer, a apresentação das orientações solicitadas na supracitada consulta sobre a legalidade dos atos administrativos atualmente praticados pela indigitada autarquia estadual é preliminarmente condicionada à resposta da seguinte questão: *a Lei estadual nº 17.293/2020 procedeu ou não, efetiva e imediatamente, à extinção da personalidade jurídica do DAESP a partir da sua publicação e vigência?*

8. Conforme relatado alhures, verifica-se que, de acordo com o entendimento esposado pelo consulente, a resposta para tal questão seria afirmativa, com esteio em linha argumentativa derivada de interpretação conjunta dos arts. 1º e 2º da Lei estadual nº 17.293/2020, que assim dispõem:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a promover a extinção das seguintes entidades descentralizadas: I - Fundação Parque Zoológico de São Paulo, cuja instituição foi autorizada pela Lei nº 5.116, de 31 de dezembro de 1958; II - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo - CDHU, cuja constituição foi autorizada pela Lei nº 905, de 18 de dezembro de 1975; III - Empresa Me-

tropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo - EMTU/SP, cuja constituição foi autorizada pela Lei nº 1.492, de 13 de dezembro de 1977.

Art. 2º - Ficam extintas as seguintes entidades descentralizadas: I - Superintendência de Controle de Endemias - SUCEN, entidade autárquica criada pelo Decreto-Lei nº 232, de 17 de abril de 1970; II - Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo - DAESP, entidade autárquica criada pela Lei nº 10.385, de 24 de agosto de 1970. § 1º - O prazo para a efetivação das extinções referidas neste artigo será de até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação desta lei. § 2º - O Poder Executivo poderá, mediante decreto, caso haja justificativa fundada no interesse público e na necessidade da Administração: 1. prorrogar o prazo previsto no § 1º, por iguais períodos, até duas vezes; 2. declarar a entidade extinta antes de findo o prazo estabelecido no § 1º.

8.1. Nessa esteira, segundo o retromencionado racional, enquanto o art. 1º tão somente materializaria a autorização concedida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo estadual para a extinção das entidades descentralizadas mencionadas em seus incisos, o art. 2º, diversamente, teria procedido à efetiva extinção dos entes por ele aludidos, independentemente de qualquer outra medida executiva, restando somente pendente a regulamentação, via Decreto da lavra do Exmo. Governador do Estado, das consequências decorrentes deste provimento puramente legislativo³.

9. Nada obstante, com a devida vênia ao d. Procurador de Autarquia Chefe do DAESP, cumpre anotar posicionamento diverso deste respeitável entendimento, pelas razões que se passa a expor.

a) Natureza jurídica e conformação constitucional da desconstituição das entidades descentralizadas mencionadas pelos arts. 1º e 2º da Lei estadual nº 17.293/2020

10. Da leitura dos arts. 1º e 2º da Lei estadual nº 17.293/2020, observa-

³ A lei inicia sua Seção I, dispondo sobre a extinção de entidades descentralizadas. Autoriza, em seu Artigo 1º, o Poder Executivo a promover a extinção de 3 (três) entidades descentralizadas: (...) Contudo, o Artigo 2º da Lei, diferente do artigo anterior que apenas autoriza o Poder Executivo a promover futura extinção daquelas entidades, declara, expressamente, a extinção do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo - DAESP: (...) Ao retirar o DAESP do Artigo Primeiro e colocá-lo no Artigo Segundo, o Departamento está extinto a partir da publicação da Lei. A Lei deu ao Governador o prazo de 180 dias para disciplinar as consequências advindas da extinção: o destino que se dará aos funcionários, o patrimônio mobiliário e imobiliário, os compromissos ativos e passivos, o espaço físico utilizado pela autarquia.... Assim quis a Lei. Entendemos que, a partir da publicação da lei, o DAESP não existe mais como personalidade jurídica (fls. 02/04).

-se que as entidades descentralizadas versadas pelos indigitados dispositivos legais possuem natureza jurídica distinta.

10.1. Com efeito, por um lado, o art. 1º da Lei estadual nº 17.293/2020 versa a respeito da extinção de empresas públicas (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo – CDHU⁴ e Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo – EMTU/SP⁵) e de fundação governamental (Fundação Parque Zoológico de São Paulo⁶). Trata-se, portanto, de entidades descentralizadas que ostentam natureza de direito privado.

10.2. Por outro lado, o art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020 versa a respeito da extinção de autarquias estaduais (Superintendência de Controle de Endemias – SUCEN⁷ e DAESP⁸), isto é, entidades descentralizadas que ostentam natureza de direito público.

11. Esta diferenciação da natureza jurídica das supracitadas entidades descentralizadas implica em disparidade também na conformação constitucional do princípio da legalidade aplicado à constituição/desconstituição de tais entes.

11.1. Trata-se de matéria disciplinada pelo art. 37, XIX, da Constituição da República de 1988, o qual, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, dispõe que “somente por lei específica poderá ser **criada** autarquia e **autorizada** a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação” (grifou-se).

4 A CDHU, cuja instituição pelo Poder Executivo foi autorizada pela Lei estadual nº 905, de 18 de dezembro de 1975, possui natureza jurídica de empresa pública, conforme previsto no art. 1º, caput, do seu estatuto social.

5 A EMTU, cuja instituição pelo Poder Executivo foi autorizada pela Lei estadual nº 1.492, de 13 de dezembro de 1977, possui natureza jurídica de empresa pública, conforme previsto no art. 1º, caput, do seu estatuto social.

6 A Fundação Parque Zoológico de São Paulo, cuja instituição pelo Poder Executivo foi autorizada pela Lei estadual nº 5.116, de 31 de dezembro de 1958, possui natureza jurídica de fundação governamental, conforme o disposto no art. 1º, caput, do seu estatuto, com a redação aprovada pelo Decreto estadual nº 59.416, de 9 de agosto de 2013.

7 A SUCEN, criada pelo Decreto-lei estadual nº 232, de 17 de abril de 1970, possui natureza jurídica de autarquia, conforme previsto no art. 1º, caput, do referido diploma legal.

8 O DAESP, criado pela Lei estadual nº 10.385, de 24 de agosto de 1970, possui natureza jurídica de autarquia, conforme previsto no art. 1º, caput, do referido diploma legal.

11.2. Sobre o tema, explicita a doutrina que, por força do supracitado dispositivo constitucional, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas somente podem ingressar no mundo jurídico se houver manifestações dos Poderes Legislativo e Executivo no seu processo de formação⁹. Ao Poder Executivo, compete privativamente a iniciativa da lei que, para tanto, é necessária¹⁰, enquanto o Poder Legislativo é responsável por aprovar ou não o diploma legal em questão¹¹.

11.3. A partir da redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 ao art. 37, XIX, da Constituição da República de 1988, a doutrina também ressalta as diferenças na forma de instituição de autarquias (pessoas jurídicas de direito público) vis-à-vis empresas estatais e fundações governamentais (pessoas jurídicas de direito privado):

A Emenda Constitucional nº 19/98 corrigiu uma falha do artigo 37, XIX, da Constituição, que exigia lei específica para a criação de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação. O dispositivo era criticado porque, em se tratando de entidades de direito privado, como a sociedade de economia mista, a empresa pública e a fundação, a lei não cria a entidade, tal como o faz com a autarquia, mas apenas autoriza a criação, o que se processa por atos constitutivos do Poder executivo e transcrição no Registro Público. Com a renova redação, a distinção foi feita (...) ¹² (grifou-se).

11.4. Por relevante, destaca-se que, conforme também explicitado em sede doutrinária, tais apontamentos concernentes à constituição das supracitadas entidades descentralizadas são extensíveis à desconstituição destes

9 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 493.

10 Constituição da República de 1988: Art. 61 - (...) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. Trata-se de norma reproduzida pelo art. 24, §2º, "2", da Constituição do Estado de São Paulo.

11 Constituição da República de 1988: Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) X - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal. Trata-se de norma reproduzida pelo art. 19, VIII, da Constituição do Estado de São Paulo.

12 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 553.

entes¹³. Esta lógica deriva do princípio do paralelismo das formas, segundo o qual “um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo”¹⁴.

11.5. Trata-se de entendimento encampado pela Manifestação GPG nº 01/2015¹⁵, aprovada pelo então Procurador Geral do Estado, ao qual incumbe a fixação das orientações jurídicas e administrativas perfilhadas pela instituição¹⁶:

[N]o que tange às autarquias, a lei apresenta eficácia constitutiva – positiva ou negativa – quanto à existência da entidade. Já sobre empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais, a lei desempenha papel meramente autorizativo de providências constitutivas subsequentes que serão adotadas com base na legislação societária ou civil.

12. Com base nesta ordem de ideias, é possível compreender, salvo melhor juízo, que, precisamente em função da existência de requisitos e procedimentos diferenciados para a extinção das entidades descentralizadas aludidas pelos arts. 1º e 2º da Lei estadual nº 17.293/2020, entendeu por bem o legislador bandeirante abordá-las em dispositivos legais apartados.

12.1. Nessa toada, o supracitado diploma legal demarca, de um lado, a competência do Poder Legislativo para, mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, autorizar a desconstituição de empresas estatais e fundações governamentais (art. 1º), e, de outro, para efetivamente extinguir entidades autárquicas (art. 2º).

b) Conformação normativa da desconstituição das entidades autárquicas pela Lei esta-

13 PIETRO, ob. cit., p. 525; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 170.

14 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, São Paulo, 2006, p. 206.

15 Da lavra do d. Procurador do Estado Assistente Vinícius Teles Sanches.

16 Lei complementar estadual nº 1.270, de 25 de agosto de 2015: Art. 6º - O Procurador Geral do Estado, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, será nomeado pelo Governador, em comissão, entre os Procuradores em atividade confirmados na carreira, e terá tratamento, prerrogativas e representação de Secretário de Estado, devendo apresentar declaração pública de bens, no ato da posse e da exoneração. Art. 7º - Além das competências previstas na Constituição Estadual e em Lei, cabe ao Procurador Geral: I - fixar a orientação jurídica e administrativa da instituição.

dual nº 17.293/2020

13. Não obstante a idoneidade da via legal para promover, efetiva e imediatamente, a extinção de autarquias, nos termos explicitados na seção anterior deste opinativo, não parece ter sido esta a opção legislativa encetada na Lei estadual nº 17.293/2020.

14. Com efeito, embora o caput do art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020 realmente tenha previsto que “fica[riam] extintas” as entidades descentralizadas por ele mencionadas, sugerindo que tal efeito seria provocado a partir da publicação e do início da vigência do referido diploma legal, esta conclusão não se sustenta após a leitura dos parágrafos da norma em questão.

14.1. Neste particular, cumpre, inclusive, asseverar que, conforme predicado pelas regras clássicas de hermenêutica jurídica, o comando constante do caput das disposições legais deve ser interpretado conjuntamente aos parágrafos da norma analisada, sobretudo porque, em casos como o que ora se apresenta:

artigo e seu parágrafo subordinado guardam [...] uma relação de genérico/específico, onde o caput estabelece os contornos gerais de um mandamento e os parágrafos explicitam aspectos ou desdobramentos da hipótese¹⁷.

15. Desse modo, é curial observar que o §1º do art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020 estabelece um prazo inicial de 180 (cento e oitenta) dias para a “efetivação das extinções” a que se refere a norma em questão, diferindo no tempo a eficácia do comando constante do caput do mesmo dispositivo legal.

15.1. Em acréscimo, cabe constatar que o §2º do supracitado dispositivo legal reserva ao Poder Executivo a prerrogativa de, mediante Decreto, prorrogar, até duas vezes, o retromencionado prazo por igual período, bem como declarar as entidades autárquicas por ele abordadas extintas anteriormente ao prazo inicialmente estabelecido.

16. Sobre a conformação normativa constante dos parágrafos do art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020, cabe, aprioristicamente, ressaltar que o

17 SANTOS, Alberto Marques dos. Regras científicas de hermenêutica. Revista Judiciária do Paraná, n. 2, v. Especial, nov. 2007, p. 32.

regramento então estipulado deve ser compreendido em aderência à já explicitada lógica constitucional positivada no art. 37, XIX, da Constituição da República de 1988.

16.1. Trata-se do entendimento sufragado pela retromencionada Manifestação GPG nº 01/2015, devidamente aprovada pelo então Procurador Geral do Estado, a respeito de diploma legal com temática análoga a que ora se examina, notadamente a Lei estadual nº 15.828, de 28 de maio de 2015, que teve por objeto a extinção da Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades (“SUTACO”), autarquia estadual criada pelo Decreto-lei nº 256, de 29 de maio de 1970. Confira-se:

17. Como se sabe, o inciso XIX do art. 37 da Constituição da República estabelece que ‘somente por lei específica poderá ser criada autarquia’. Por conseguinte – e, considerando a necessidade de se observar a simetria jurídica na espécie –, parece correto sustentar que somente por lei específica uma autarquia poderá ser extinta.

18. Ocorre que [...] a Lei nº 15.828/2015, em seu artigo 1º, ‘autorizou’ o Poder Executivo estadual a extinguir a autarquia em questão.

19. Cabe ressaltar, todavia, que o dispositivo considerado não está em confronto com a Lei Maior, uma vez que a natureza autorizativa do artigo 1º é meramente aparente.

20. Com efeito, norma autorizativa é aquela que faculta determinada providência a uma autoridade, sujeitando a concretização de tal medida à avaliação de conveniência e oportunidade do destinatário da autorização.

21. Na hipótese, entretanto, a extinção da SUTACO não depende de juízo de mérito administrativo. Na verdade, como se pode extrair do parágrafo único do artigo único das Disposições Transitórias, a autarquia estará extinta, de pleno direito, após o decurso do prazo previsto em tal regra.

22. Assim, a despeito da técnica infeliz do artigo 1º, a análise sistemática da Lei nº 15.828/2015 permite afirmar que não se trata de diploma meramente autorizativo, mas, sim, de lei desconstitutiva da personalidade jurídica da autarquia (grifou-se).

16.2. Nesse sentido, em atenção às competências institucionais distribuídas pelo art. 37, XIX, da Constituição da República de 1988, tem-se que a extinção das entidades autárquicas abordadas pelo art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020 independe de qualquer juízo de mérito administrativo por parte do Poder Executivo do Estado de São Paulo.

16.3. Ao contrário, a opção política pela extinção das autarquias estaduais mencionadas pelo supracitado dispositivo legal já foi ratificada pelo

Poder Legislativo bandeirante, após prévia iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo estadual, de modo que, uma vez expirado o prazo legal de 180 (cento e oitenta) dias, a norma em comento produzirá plenamente os seus efeitos, extinguindo-se a personalidade jurídica das indigitadas entidades descentralizadas.

16.4. Nessa linha, consoante o entabulado no §2º do mesmo dispositivo legal, as únicas prerrogativas ora reconhecidas ao Poder Executivo estadual são as de prorrogar o referido prazo, até duas vezes, por igual período, e a de declarar a desconstituição das indigitadas entidades autárquicas anteriormente à consumação do prazo inicialmente cominado pelo legislador, não sendo franqueada à Administração qualquer outro tipo de injunção, ressalvada eventual alteração do quadro legal em vigor.

17. Apesar disso, interpretando-se conjuntamente o caput e os §§1º e 2º do art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020, é possível compreender, salvo melhor juízo, que, enquanto não ultimado o prazo cominado pelo referido dispositivo legal – 180 (cento e oitenta) dias prorrogáveis, até duas vezes, por igual período, por intermédio de Decreto estadual – ou exercida, também por meio de édito estadual, a prerrogativa conferida ao Poder Executivo para “declarar” a extinção das autarquias estaduais referenciadas pela norma em comento anteriormente à expiração do prazo em questão, restará preservada a personalidade jurídica das indigitadas descentralizadas, incluindo o DAESP.

17.1. Trata-se de interpretação ratificada, por exemplo, pela Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2021 (Lei estadual nº 17.309, de 29 de dezembro de 2020), a qual, mesmo tendo sido editada subseqüentemente à publicação e vigência da Lei estadual nº 17.293/2020, expressamente contempla dotações orçamentárias correspondentes ao DAESP, conforme se pode extrair, exemplificativamente, do Quadro XIII (“Despesa por órgão e unidades da Administração direta e indireta segundo os orçamentos):

**QUADRO XIII
DESPESA POR PODER, ÓRGÃO E UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E
INDIRETA SEGUNDO OS ORÇAMENTOS**

Valores em R\$ 1,00

PODER ÓRGÃO TIPO ADMINISTRAÇÃO UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FISCAL	SEGURIDADE SOCIAL	TOTAL
UNIV. EST. JULIO DE MESQUITA FILHO - UNESP	3.087.084.458		3.087.084.458
CENTRO EDUCAÇÃO TECNOL. PAULA SOUZA - CEETEPS	2.479.970.758		2.479.970.758
FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA-FAMEMA	59.033.248		59.033.248
FAC. DE MEDICINA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	86.921.207		86.921.207
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SP - JUCESP	75.643.671		75.643.671
EMPRESA DEPENDENTE	184.732.922		184.732.922
INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS - IPT	184.732.922		184.732.922
FUNDAÇÃO	1.264.667.061		1.264.667.061
FUND. UNIVERSIDADE VIRTUAL ESTADO SP-UNIVESP	89.025.339		89.025.339
FUNDAÇÃO AMPARO PESQUISA ESTADO SP-FAPESP	1.175.641.722		1.175.641.722
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	985.085.418		985.085.418
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	807.786.752		807.786.752
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	807.786.752		807.786.752
FUNDAÇÃO	177.298.666		177.298.666
FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA-RÁDIO E TV EDUCATIVAS	161.864.492		161.864.492
FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA	15.434.174		15.434.174
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	769.328.362		769.328.362
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	769.328.362		769.328.362
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	769.328.362		769.328.362
SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES	6.478.229.429		6.478.229.429
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	373.939.266		373.939.266
ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA SECRETARIA E SEDE	39.791.675		39.791.675
DEPARTAMENTO HIDROVIÁRIO	334.147.591		334.147.591
AUTARQUIA	5.901.807.295		5.901.807.295
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DER	5.837.984.316		5.837.984.316
DEPARTAMENTO AEROMARÍTIMO DO ESTADO-DAESP	63.822.979		63.822.979

17.2. Como cediço, os orçamentos anuais ostentam a natureza de leis em sentido material, integrando a legislação permanente e constituindo ato legislativo típico ao qual a Administração Pública está condicionada¹⁸. Também é conhecido que o “Direito, como conjunto normativo, é uno”¹⁹, não existindo universos isolados na ordem jurídica²⁰.

18 PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. Rumo ao orçamento impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.) *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 407.

19 MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 83.

20 A ordem jurídica brasileira é unitária. Em outras palavras, o direito civil, o penal, o direito administrativo não consistem em universos isolados, mas se comunicam permanentemente como partes integrantes e indissociáveis do ordenamento jurídico, irradiando os valores consagrados na Constituição da República. Os problemas que o jurista se propõe a resolver não vêm rotulados como problemas de direito civil ou de direito tributário ou de ambiental. São problemas que surgem nas relações sociais e não se submetem a nenhuma classificação prévia. A solução depende, não raro, do conhecimento de diferentes setores da ciência jurídica (SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. 2. ed. São

17.3. Nesse sentido, contrariaria o caráter unitário da ordem jurídica estadual, qualquer tipo de interpretação que contemplasse a hipótese de o DAESP ser considerado extinto para efeito da legislação de caráter administrativo-organizacional (v.g. Lei estadual nº 17.293/2020) e existente para efeito da legislação de cunho financeiro/orçamentário que lhe é posterior (v.g. Lei estadual nº 17.309/2020).

18. Sendo assim, em resposta à questão suscitada neste tópico do presente opinativo²¹, é possível concluir, salvo melhor juízo, que:

i) O caput do art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020 veiculou a extinção das autarquias estaduais arroladas em seus incisos, entre elas, o DAESP;

ii) No entanto, o dispositivo legal em questão submeteu a eficácia da extinção das referidas entidades descentralizadas ao prazo suspensivo inicial de 180 (cento e oitenta) dias (§1º), o qual pode ser prorrogado, até duas vezes, por igual período, pelo Poder Executivo, mediante a edição de Decreto estadual, via por meio da qual o Exmo. Governador do Estado, ao qual compete privativamente a edição de atos administrativos deste jaez²², também pode declarar a extinção das indigitadas autarquias estaduais anteriormente à expiração do retromencionado prazo inicial; e

iii) Enquanto não materializado o termo final do referido prazo suspensivo (em seus moldes originais ou nos termos de prorrogação veiculada por intermédio de Decreto estadual) ou declarada a extinção das autarquias estaduais aludidas pelo art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020 anteriormente à expiração do referido prazo, também por meio de édito estadual, consideram-se existentes as indigitadas entidades descentralizadas.

19. Em face desta conclusão, entendo, salvo melhor juízo, que inexistem maiores considerações ou orientações acerca da legalidade dos atos administrativos atualmente praticados pelo DAESP, precisamente em função da subsistência da personalidade jurídica da referida autarquia estadual.

II. Providências pertinentes à extinção do DAESP

20. Como previamente abordado, o DAESP será considerado extinto de

Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 45).

21 “A Lei estadual nº 17.293/2020 procedeu ou não, efetiva e imediatamente, à extinção da personalidade jurídica do DAESP a partir da sua vigência?”

22 Lei estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1988: Art. 12 - São atos administrativos: I - de competência privativa: a) do Governador do Estado, o Decreto.

pleno direito após o decurso do prazo de 180 (cento e oitenta) dias – eventualmente prorrogado, até duas vezes, por igual período, pelo Poder Executivo – constante do art. 2º, §1º, da Lei estadual nº 17.293/2020, ou mesmo anteriormente à expiração deste prazo, caso haja declaração nesse sentido veiculada em édito estadual.

21. Desse modo, visando a evitar a descontinuidade das funções públicas desenvolvidas pela supracitada entidade descentralizada, nos termos da Lei estadual nº 10.385, de 24 de agosto de 1970²³, faz-se mister a adoção das providências político-administrativas necessárias à esmoreita desmobilização da referida autarquia estadual anteriormente à plena produção dos efeitos extintivos veiculados pela Lei estadual nº 17.293/2020.

22. Nesse sentido, em complemento à resposta à consulta ora examinada e em atendimento ao d. despacho da i. Chefia de Gabinete desta Secretaria, recomenda-se que esta Pasta, à qual resta vinculado o DAESP²⁴, em articulação junto aos demais órgãos e entidades administrativas institucionalmente envolvidos à matéria telada, inicie tempestivamente as avaliações político-administrativas pertinentes à desmobilização da referida autarquia estadual.

22.1. Por oportuno, apresenta-se algumas das medidas de cunho administrativo a serem preferencialmente adotadas para a instrução informacional das supracitadas avaliações:

- i) Realização de auditoria no DAESP de modo a determinar a situação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da entidade descentralizada;
- ii) Levantamento dos agentes públicos – com especificação das suas funções, da natureza do respectivo vínculo funcional, do regime de pessoal, bem como do momento e da forma de admissão no funcionalismo público – que atuam no âmbito do DAESP, incluindo aqueles originalmente vinculados à autarquia estadual mas afastados junto a outros órgãos e entidades administrativas, bem como aqueles

23 Destacam-se, neste particular, a manutenção e operação da extensa rede de aeroportos regionais atualmente administrada pela referida entidade descentralizada, bem como as atribuições a cargo da indigitada autarquia estadual em relação aos aeródromos objeto do Contrato de Concessão nº 0356/ARTESP/2017, nos termos do referido instrumento contratual e da Portaria Conjunta ARTESP/DAESP nº 01, de 27 de outubro de 2017.

24 Decreto estadual nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011: “Art. 7º. As Secretarias de Estado a seguir relacionadas contam, cada uma, com as seguintes entidades vinculadas: (...) XIII - Secretaria de Logística e Transportes: (...) b) Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP”.

originários de outros órgãos e entidades administrativas mas em atuação perante a entidade descentralizada;

iii) Levantamento dos passivos regulatórios e ambientais do DAESP eventualmente existentes junto aos órgãos e entidades administrativas com competência para ordenação setorial e geral das atividades desenvolvidas pela autarquia estadual, em especial aqueles vinculados à rede de aeroportos regionais atualmente administrada pela entidade descentralizada, bem como aqueles associados a atribuições a seu cargo nos termos dos convênios de delegação celebrados entre o Estado de São Paulo e a União para exploração de alguns dos aeroportos regionais situados no Estado, do Contrato de Concessão nº 0356/ARTESP/2017 e da Portaria Conjunta ARTESP/DAESP nº 01/2017;

iv) Levantamento dos processos administrativos em que eventualmente figuram como partes o DAESP e órgãos/entidades administrativas com competência para ordenação setorial e geral das atividades desenvolvidas pela autarquia estadual, com discriminação do objeto dos referidos processos administrativos, em especial aqueles referentes à cobrança de débitos imputados à autarquia estadual, bem como às respectivas impugnações administrativas eventualmente engendradas pela entidade descentralizada;

v) Levantamento dos passivos judiciais do DAESP, com a identificação das ações judiciais em que a autarquia estadual figura como parte e/ou interessada, discriminando os processos judiciais por seu objeto, com anotação específica daqueles de maior relevância; e

vi) Levantamento dos negócios jurídicos administrativos (contratos administrativos, convênios, termos de compromisso etc.) em que figure como parte o DAESP e que estejam em vigor, com a especificação do objeto, dos partícipes, do prazo de vigência, da função pública por eles atendida e do processo licitatório (se o caso) que antecedeu a celebração de cada ajuste em específico.

22.2. A partir dos subsídios informacionais resultantes das diligências recomendadas supra, sugere-se, também a título de colaboração, que se proceda às avaliações político-administrativas delas derivadas, especialmente a:

i) Definição do(s) órgão(s) ou entidade(s) da Administração Pública do Estado de São Paulo que sucederá(ão) ao DAESP em atribuições e obrigações;

ii) Definição do(s) órgão(s) ou entidade(s) da Administração Pública do Estado de São Paulo que sucederá(ão) ao DAESP no que se refere ao patrimônio mobiliário e imobiliário da autarquia estadual;

iii) Definição, em termos de conveniência e oportunidade, do destino a ser dado a cada um dos retromencionados agentes públicos (v.g. exoneração, dispensa, colocação em disponibilidade, alocação em quadro especial em extinção), com identificação, se o caso, do(s) órgão(s) ou entidade(s) da Administração Pública do Estado de São Paulo junto ao(s) qual(is) serão alocados, visando à adoção das medidas

administrativas para tanto pertinentes (v.g. abertura de quadro especial em extinção junto ao(s) órgão(s) ou entidade(s) receptora(s)), bem como à avaliação jurídica das opções administrativamente selecionadas à luz das regras de direito de pessoal cabíveis; e

iv) Definição, em termos de conveniência e oportunidade, do destino a ser dado a cada um dos retromencionados negócios jurídicos administrativos (v.g. cessão da posição contratual ocupada pelo DAESP, rescisão, alteração quantitativa/qualitativa do objeto etc.), com identificação, se o caso, do(s) órgão(s) ou entidade(s) da Administração Pública do Estado de São Paulo junto ao(s) qual(is) serão cedidos, visando à adoção das medidas administrativas para tanto pertinentes (v.g. formalização dos respectivos aditamentos contratuais), bem como à avaliação jurídica das opções administrativamente selecionadas à luz das regras que disciplinam a atividade contratual da Administração Pública.

22.3. Em acréscimo, recomenda-se que a Administração certifique a adequação do cronograma de desmobilização do DAESP a ser oportunamente elaborado pelas autoridades públicas competentes, considerando as prorrogações admitidas pelo art. 2º, §2º, da Lei estadual nº 17.293/2020, com as atribuições a cargo da referida autarquia estadual nos termos do projeto de concessão à iniciativa privada da rede de aeroportos regionais atualmente administrados pela entidade descentralizada em questão.

22.4. Neste particular, cumpre, ainda, registrar que, no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo, compete ao Departamento de Entidades Descentralizadas da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão²⁵ zelar pelo “adequado encaminhamento dos assuntos pertinentes às entidades descentralizadas extintas, cujo acervo esteja sob sua responsabilidade”²⁶, razão pela qual é recomendável a interlocução junto à Pasta em questão para o tratamento do tema, em especial no que tange às medidas de cunho burocrático-formal que tangenciam a extinção do DAESP.

25 Decreto estadual nº 64.998, de 29 de maio de 2020: Art. 2º - Ficam transferidos, com seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo, para a Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão: (...) II - da Secretaria da Fazenda e Planejamento, previstos no Decreto nº 64.152, de 22 de março de 2019: (...) c) da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças: (...) 2. o Departamento de Entidades Descentralizadas.

26 Decreto estadual nº 64.152, de 22 de março de 2019: Art. 87 - O Departamento de Entidades Descentralizadas tem as seguintes atribuições: (...) IV - zelar pelo adequado encaminhamento dos assuntos pertinentes às entidades descentralizadas extintas, cujo acervo esteja sob sua responsabilidade.

22.5. Outrossim, sugere-se que a Administração avalie a conveniência de constituição formal de uma comissão intersecretarial (ou meramente composta por membros da autarquia, se assim entender pertinente e suficiente)²⁷ voltada à efetivação e organização das medidas e avaliações político-administrativas ora recomendadas, visando, sobretudo, à integração e interlocução dos órgãos e entidades administrativas institucionalmente envolvidos à matéria telada²⁸. Em se adotando esta recomendação, recomenda-se que a constituição desta comissão seja objeto de processo administrativo próprio, em que deverão ser registrados os atos e comunicações pertinentes à desmobilização do DAESP, construindo-se o acervo documental histórico atinente ao tema, a ser futuramente administrado pelo supracitado Departamento de Entidades Descentralizadas.

22.6. Ademais, considerando ser competência do Exmo. Governador do Estado exercer a direção superior da Administração Pública bandeirante²⁹ e dispor sobre a organização administrativa estadual mediante Decreto (quando não implicar aumento de despesa, nem a criação ou a extinção de órgãos públicos)³⁰, recomenda-se que a avaliação final sobre os aspectos político-admini-

27 Em se tratando de comissão composta unicamente por membros integrantes do DAESP, a sua instituição poderá ser veiculada por portaria editada pelo Superintendente da referida autarquia estadual, nos termos do art. 12, II, "a", da Lei estadual nº 10.177/1998. Por outro lado, em se tratando de comissão composta unicamente por membros de Secretarias de Estado, a sua instituição poderá ser veiculada por resolução conjunta editada pelos Titulares das Pastas envolvidas, na forma do art. 12, I, "b", da Lei estadual nº 10.177/1998, devendo ser editada portaria conjunta, na hipótese de a referida comissão contemplar agentes públicos vinculados a entidades descentralizadas, como o próprio DAESP. Em todas estas hipóteses, a medida também poderá ser veiculada por Decreto estadual da lavra do Exmo. Governador do Estado, nos termos do art. 12, I, "a", da Lei estadual nº 10.177/1998.

28 Trata-se de medida adotada no contexto da extinção da Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal ("CEPAM"), nos moldes disciplinados pelo Decreto estadual nº 61.387, de 18 de fevereiro de 2016. Cabe registrar, entretanto, que, na hipótese vertente, diferentemente do ocorrido no retromencionado exemplo, a comissão eventualmente constituída não terá como atribuição o tratamento de matérias atinentes à "liquidação" do DAESP, eis que, em face da sua natureza jurídica autárquica, tal medida não se revela cabível.

29 Constituição do Estado de São Paulo: Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual.

30 Constituição do Estado de São Paulo: Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) XIX - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou

nistrativos pertinentes à desmobilização do DAESP, no que for normativamente necessário, seja materializada em sede de minuta de édito estadual, a ser submetida à avaliação do Chefe do Poder Executivo estadual, na forma disciplinada pelo Decreto estadual nº 51.704, de 26 de março de 2007³¹.

III. Conclusão

23. Por todo o exposto, em conclusão a respeito da consulta ora examinada, reitera-se o entendimento ora explicitado segundo o qual, consoante inteligência do art. 2º da Lei estadual nº 17.293/2020, enquanto não ultimado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias – eventualmente prorrogado, até duas vezes, por igual período, pelo Poder Executivo – constante do §1º do referido dispositivo legal ou declarada antecipadamente a extinção do DAESP pelo Poder Executivo, em sede Decreto estadual, remanescerá existente a personalidade jurídica da indigitada autarquia estadual.

24. Por esse motivo, reprisa-se restar prejudicada a apresentação de maiores considerações ou orientações a respeito da legalidade dos atos administrativos atualmente praticados pelo DAESP, sem prejuízo das recomendações e apontamentos arrolados neste opinativo acerca das providências político-administrativas pertinentes à desmobilização da referida entidade descentralizada.

25. Sobre este último ponto, remanesce este órgão consultivo, nos limites de sua competência estritamente jurídica, à disposição para o assessoramento e saneamento das dúvidas jurídicas desta Pasta a respeito das providências

extinção de órgãos públicos.

31 Nesse sentido, reprisando-se o retromencionado exemplo da extinção da SUTACO, cabe registrar, a título exemplificativo, que o endereçamento das medidas político-administrativas pertinentes à desmobilização da referida autarquia estadual e à continuidade das funções públicas por ela desenvolvidas envolveu a edição dos seguintes éditos estaduais: (i) Decreto estadual nº 61.665, de 26 de novembro de 2015, que prorrogou por 180 (cento e oitenta) dias adicionais o prazo para efetivação da extinção da entidade descentralizada, nos moldes então autorizados pela Lei estadual nº 15.828/2015; (ii) Decreto estadual nº 61.774, de 30 de dezembro de 2015, que integrou os servidores públicos da autarquia em quadro especial da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (arts. 1º a 4º), dispôs sobre a sucessão da entidade descentralizada pelo Estado de São Paulo em ações judiciais (art. 5º) e transferiu as atribuições da autarquia à Subsecretaria do Trabalho Artesanal nas Comunidades (art. 6º); e (iii) Decreto estadual nº 62.001, de 07 de junho de 2016, que declarou a extinção da autarquia, dispôs sobre as obrigações, bens e recursos financeiros da entidade descentralizada (art. 2º), bem como sobre o seu acervo documental (art. 3º).

político-administrativas pertinentes à desmobilização do DAESP, em especial para a avaliação jurídico-formal de minuta de Decreto estadual que as materialize, sem prejuízo das demais avaliações jurídicas a cargo dos órgãos de assessoramento do Chefe do Executivo.

É o parecer, à autoridade superior.

São Paulo, 20 de janeiro de 2021.

**CAIO CÉSAR ALVES FERREIRA RAMOS
PROCURADOR DO ESTADO**

PROCESSO: DAESP-EXP-2021/00001

INTERESSADO: Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo

ASSUNTO: Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020

PARECER: CJ/SLT nº 4/2021

De acordo com o Parecer CJ/SLT n. 04/2021.

Eleve-se a i. Chefia de Gabinete, com a urgência requerida.

São Paulo, 20 de janeiro de 2021.

THAMY KAWAI MARCOS
PROCURADORA DO ESTADO CHEFE