

COMISSÃO DE DEFESA AO CONSUMIDOR E SEGURANÇA PÚBLICA

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 419/2011

RELATÓRIO:

De autoria do Prefeito Homero Barbosa Neto, o Projeto de Lei nº 419/2011 autoriza o Executivo Municipal a disponibilizar as ações preferenciais, sem direito a voto, de sua propriedade na Sercomtel S.A. Telecomunicações.

De acordo com o projeto, a medida visa a dar cumprimento ao estabelecido nas Leis Municipais nos 6.419/1995 e 6.666/1996, seja por meio da realização de acordos extrajudiciais ou para dar cumprimento a decisões judiciais em processos nos quais o Município de Londrina e/ou a Sercomtel S.A. Telecomunicações sejam parte e que tenham por objeto a entrega das mencionadas ações preferenciais.

Em sua justificativa, o Chefe do Executivo argumenta que, em que pese ter sido assegurado, nas mencionadas leis, o direito de conversão em ações preferenciais da Companhia aos clientes que adquiriram o direito de uso das linhas telefônicas, por meio da modalidade autofinanciamento, em momento algum a Sercomtel S.A. – Telecomunicações foi provida de condições de dar cumprimento a tais dispositivos, não lhe tendo sido reservadas as ações para efetivar tal direito acionário.

E acrescenta:

Como consequência dessa não disponibilização do direito à conversão em ações preferenciais garantido aos proprietários do direito de uso das linhas telefônicas adquiridas por autofinanciamento, foram propostas muitas ações judiciais individuais contra a empresa, bem como uma Ação Civil Pública em que também é Réu o Município de Londrina, nas quais pleiteia-se exatamente tal direito, qual seja, o de converter o antigo autofinanciamento realizado pelos clientes em ações preferenciais da sociedade de economia mista, que agora vem a ser disponibilizado, de forma administrativa, pela municipalidade.

Como forma de garantir o cumprimento do disposto nas referidas leis, atendendo ao anseio do legislador e dos clientes que adquiriram o direito de uso das linhas telefônicas, através da modalidade autofinanciamento, encaminha-se o presente projeto de lei aos nobres edis, solicitando que o mesmo seja avaliado e aprovado.

PARECER TÉCNICO:

O Serviço de Comunicações Telefônicas de Londrina – Sercomtel foi criado em 1964, por meio da Lei nº 934, de 9 de outubro, como um departamento da Prefeitura do Município de Londrina.

Em 1965, por meio da Lei nº 1.058, de 14 de dezembro, o Sercomtel foi transformado em Autarquia, entidade de administração descentralizada, com personalidade jurídica de direito público, com autonomia financeira e administrativa.

Em 1980, mediante a Lei nº 3.230, de 12 de dezembro, foi permitida a constituição da sociedade anônima de economia mista e capital autorizado, com a denominação de SERCOMTEL S.A. - Serviço de Comunicações Telefônicas de Londrina.

E posteriormente, em 1995, com a sanção da Lei Municipal nº 6.419, de 18 de dezembro, o Executivo foi autorizado a realizar a transformação da natureza jurídica do SERCOMTEL em **Sociedade de Economia Mista de Capital Aberto**, sob controle acionário do Município.

É oportuno comentar que a Sociedade de Economia Mista é a sociedade anônima cujo capital social é constituído por recursos provenientes do Poder Público, em parte majoritária, e, em menor parte, por particulares. A sua constituição depende de lei, e é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado.

De acordo com a definição constante no Decreto-Lei nº 200/67, sociedade de economia mista “é 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 pertencem em sua maioria à União ou a entidade da Administração indireta.”

Entretanto, mesmo com a definição expressa da mencionada legislação, há divergências doutrinárias acerca da definição mais apropriada para esta entidade estatal. Segundo o ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello¹:

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Curso de direito administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

Sociedade de economia mista federal é a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua Administração indireta, sobre remanescente acionária de propriedade particular.

A Lei das Sociedades Anônimas (Lei Federal 6404/76) rege as sociedades de economia mista. E assim ocorre por se tratar de uma das espécies de sociedades anônimas, onde os capitais públicos se aliam ao capital particular, para a promoção do objeto social de maior interesse público. A constituição como **sociedade anônima (S.A.)** denota que o capital social da empresa está dividido **em ações**. Por ser uma sociedade de capital, prevê a obtenção de lucros a serem distribuídos aos acionistas.

A **companhia aberta** (também chamada de empresa de capital aberto), capta recursos junto ao público e é fiscalizada pela CVM - Comissão de Valores Mobiliários.

Por sua vez, as **ações** podem ser ordinárias ou preferenciais. A ação **Ordinária** é a ação que confere ao titular os direitos essenciais do acionista, especialmente participação nos resultados da companhia e direito a voto nas assembleias da empresa. Essa ação é sempre nominativa. Nela, o nome da empresa é seguido da notação ON. Cada ação ordinária corresponde a um voto na Assembleia Geral. A nova Lei das Sociedades Anônimas dá direito ao acionista minoritário detentor de ações ON receber, no mínimo, 80% do valor pago pelo controlador em caso de venda do controle (*tag along*).

As ações **preferenciais** (PN) conferem ao titular prioridades na distribuição de dividendo, fixo ou mínimo, e no reembolso do capital. Entretanto, as ações PN *não dão direito a voto* ao acionista na Assembleia Geral da empresa, ou restringem o exercício desse direito. Assim, essas ações oferecem preferência na distribuição de resultados ou no reembolso do capital aos seus detentores, em caso de liquidação da companhia. O nome da empresa é seguido da notação PN.

No caso de Londrina, após a edição da Lei Municipal nº 7.347/98, que autorizou o Executivo a proceder à privatização da Sercomtel, houve venda de parte (45%) das ações da empresa para a Copel, ficando o Município com a maioria das ações. Segundo informações da Controladoria desta Casa, o capital social subscrito e integralizado da Sercomtel é dividido em 30.400.000 ações, das quais 20.040.062 são ações ordinárias nominativas com direito a voto e 10.359.938 são ações preferenciais nominativas sem direito a voto. Atualmente o Município detém **55%** do total das ações ordinárias, correspondendo a 11.021.974 ações, e **32%** das ações preferenciais, correspondendo a 3.297.966 ações.

Então, por meio do projeto em tela, o Prefeito requer autorização para disponibilizar ações preferenciais, sem direito a voto, de sua propriedade na Sercomtel S.A. Telecomunicações, com vistas a dar cumprimento ao estabelecido nas Leis Municipais n^{os} 6.419/1995 e 6.666/1996, nas quais é previsto o direito de conversão em ações preferenciais da Companhia aos clientes que adquiriram o direito de uso das linhas telefônicas, por meio da modalidade autofinanciamento.

Sobre esse assunto cabe apontar, conforme informa o Chefe do Executivo, que foram propostas muitas ações judiciais individuais contra a empresa, bem como uma Ação Civil Pública em que também é Réu o Município de Londrina, nas quais pleiteia-se exatamente tal direito, qual seja, o de converter o antigo **autofinanciamento** realizado pelos clientes em ações preferenciais da sociedade de economia mista.

De acordo com o sistema de autofinanciamento, quem pretendia obter a instalação de um terminal telefônico em seu nome adquiria o respectivo direito mediante o pagamento de determinada soma (geralmente expressiva) de dinheiro à concessionária. Tal aquisição correspondia a verdadeiro investimento. Tanto isso é verdade que era muito comum imobiliárias intermediarem a locação do uso de linhas telefônicas; seus titulares poderiam cedê-lo onerosamente a terceiros, e sobre esses direitos recaíam penhora, arresto e sequestro².

E dado o valor econômico que as leis do mercado emprestavam a esses direitos, foram eles objeto de toda sorte de especulações, atos e negócios jurídicos.

Esse estado de coisas, que restringia o acesso do serviço de telefonia às (poucas) pessoas que tinham condições econômicas de adquirir o direito de uso ou de pagar pela sua locação — já que uma linha telefônica custava caro (tanto que era declarada no imposto de renda) —, começou a ser alterado em meados da década de 90, quando houve a avaliação de que o Estado cumpriria melhor o seu papel se transferisse a atividade empresarial de telecomunicações para as mãos da iniciativa privada, reservando consigo o poder de regulamentar e fiscalizar o setor.

² **Penhora** é a apreensão judicial por parte de um solicitador de bens dados pelo devedor como garantia de execução de uma dívida face a um credor. **Arresto**: tem por finalidade apreender bens do devedor. **Sequestro**: tem por finalidade apreender o bem do devedor do qual pende litígio. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Sequestro>>. Acesso em 5.dezembro 2011.

O que ocorreu daí em diante foi uma revolução. Exemplo claro disso foi a edição da Portaria nº 261, de 30 de abril de 1997. Por meio desse ato normativo o Ministério das Comunicações estabeleceu que, a partir de 5 de maio de 1997, **o modelo de autofinanciamento seria substituído pelo sistema de habilitação de linha telefônica mediante pagamento de tarifa**. A medida teve grande impacto, especialmente no que diz respeito à ampliação e universalização do serviço de telefonia, que foi estendido a um número crescente de usuários.

Assim, ampliadas e barateadas as oportunidades de acesso ao serviço de telefonia, **a consequência imediata foi a perda do valor econômico do direito de uso titularizado por aqueles que haviam investido em sua aquisição na modalidade de autofinanciamento**.

Cabe apontar, portanto, que a concessionária do serviço no Município, a Sercomtel, não concorreu para tal situação com relação a seus usuários. Contudo, por força do art. 2º, inciso III, da Lei Municipal nº 6.419/95, que transformou a natureza jurídica do Sercomtel em Sociedade de Economia Mista de Capital Aberto, houve a responsabilização de a empresa converter em ações preferenciais os direitos de uso dos então titulares das linhas telefônicas. O dispositivo tem a seguinte redação:

Art. 2º Para operar a transformação autorizada no artigo anterior, o Serviço de Comunicações Telefônicas de Londrina – SERCOMTEL tomará as medidas necessárias para assegurar:

[...]

III – os direitos dos atuais proprietários de direito de uso de linha de telefone, assegurando a estes a opção de converter tal direito de uso em direito acionário, composto exclusivamente por ações preferenciais, até o limite do valor de recompra de linha de telefone pelo Serviço de Comunicações Telefônicas de Londrina – SERCOMTEL na época em que tal opção for exercida.

A Lei Municipal nº 6.666, de 27 de junho de 1996 — que aprovou o projeto do Estatuto Social da Sercomtel S.A. - Telecomunicações e autorizou a alienação de ações ordinárias nominativas da mesma sociedade, pertencentes ao Município de Londrina —, também previu a possibilidade de os proprietários de direito de uso de terminais telefônicos optarem pela conversão em ações preferenciais, pelo valor de recompra das respectivas linhas:

Art. 4º Na forma do previsto no artigo 2º, III, da Lei Municipal nº 6.419, de 18 de dezembro de 1995, fica assegurada aos atuais proprietários de direito de uso de terminais telefônicos a opção de converter tal direito pelo valor de recompra das respectivas linhas, em ações preferenciais decorrentes de aumento de capital da SERCOMTEL S.A. - TELECOMUNICAÇÕES. (*destacamos*)

Além disso, ainda constou no próprio Estatuto da Sercomtel — Art. 6º, § 1º — que as **ações preferenciais classe A** seriam destinadas justamente à subscrição opcional pelos usuários do serviço local de telefonia “**mediante a conversão nesses títulos do direito de uso de terminal telefônico que possuem**”.

Assim, apesar de o direito estar assegurado aos usuários por ambas as leis municipais, não houve a conversão em ações conforme estipulado nestas, o que gerou inúmeras ações judiciais individuais contra a empresa, além de ação civil pública contra a Sercomtel e o Município de Londrina, nas quais é requerido esse direito.

Concluimos, diante de todo o exposto e à vista da legislação citada, em especial as leis nºs 6.419/95 e 6.666, de 27 de junho de 1996, que a proposta do Executivo é **meritória**, merecendo, nesse sentido, o olhar positivo por parte dos membros da Comissão.

Aliás, é relevante anotar que a matéria tem respaldo no Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), que dispõe, em seu Art. 4º e 6º, entre outros, que:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, **a proteção de seus interesses econômicos**, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

[...]

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, **de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (artigo 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;**

[...]

Art. 6º - São direitos básicos do consumidor:

[...]

VI - a **efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;**

[...]

(destaques desta Assessoria)

Ressalve-se, todavia, que **o projeto não estabelece quantas ações o Município deverá disponibilizar para o atendimento da proposta**, o que, entendemos, é importante para avaliação do projeto pela Casa, pois esta informação irá indicar qual será a participação acionária do Município na Sercomtel a ser transferida para o particular.

Cabe anotar sobre essa questão, que dados disponibilizados em matéria jornalística de abril de 2010 pelo então presidente da Sercomtel, Fernando Kireeff, indicam que esta medida deveria beneficiar cerca de 69 mil dos 160 mil assinantes, à época, da Sercomtel. Os contemplados seriam as pessoas que compraram telefones pelo sistema de autofinanciamento entre os anos de 1989 e 1996.

Entretanto, não obstante nossa avaliação, compete à Comissão de Finanças desta Casa a análise quanto à viabilidade orçamentária e financeira da implementação da proposta contida neste projeto de lei.

Registramos, por fim, quanto à iniciativa, que nos termos do Art. 49, inc. XXI da Lei Orgânica do Município, é competência privativa do Prefeito, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado. No entanto, consoante tal dispositivo, a transação **somente poderá ocorrer mediante expressa autorização da Câmara**.

Após todo o exposto, considerando que a Sercomtel, além de constituir-se em patrimônio de inestimável valor para os londrinenses, presta um serviço público de caráter essencial, que é a telefonia, sugerimos que esta matéria seja discutida com atenção nesta Casa, com vistas a dirimir quaisquer dúvidas.

Isto posto, lembramos que a acolhida do projeto compete exclusivamente aos membros da Comissão, por meio de seu voto.

EDIFÍCIO DA CÂMARA MUNICIPAL, 5 de dezembro de 2011.

**VOTO DA COMISSÃO DE DEFESA AO CONSUMIDOR
E SEGURANÇA PÚBLICA**

AO PROJETO DE LEI Nº 419/2011

Após análise da matéria, corroboramos os apontamentos feitos pela Assessoria Técnico-Legislativa e indicamos voto **favorável** à proposta contida no presente projeto de lei.

SALA DAS SESSÕES, 12 de dezembro de 2011.

A *COMISSÃO*:

TITO VALLE
Presidente/Relator

IVO DE BASSI
Vice-Presidente

ELOIR VALENÇA
Membro