



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
GABINETE DO PREFEITO
OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Ricardo Teixeira

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 686/2025

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento, acerca do Projeto de Lei nº 432/2018, de autoria da Vereadora Dra. Sandra Tadeu, que revoga o inciso II do artigo 9º da Lei 16.703 de 2017, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias e pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo - SP Regula.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



Elaine Cristina Alves da Silva
Chefe de Gabinete

Em 23/01/2026, às 17:26.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **147453919** e o código CRC **64A66B0F**.



**AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SUPERINTENDÊNCIA DE CONTRATOS DE CONCESSÃO**

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Sé - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 6010.2025/0003500-8

Informação SP-REGULA/SCTR Nº 144587710

São Paulo, 17 de outubro de 2025.

TEMA: MINUTA DO PROJETO DE LEI N.º 432/2018 – REVOGA O INCISO II DO ARTIGO 9º DA LEI MUNICIPAL Nº 16.703, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – RETIRADA DOS MERCADOS MUNICIPAIS PAULISTANO E KINJO YAMATO DA AUTORIZAÇÃO DE CONCESSÕES E PERMISSÕES OUTORGADAS POR REFERIDA LEI - AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TÉCNICOS - PREVISÃO DE INDENIZAÇÃO À CONCESSIONÁRIA.

À SP-REGULA/SREG

Respondendo à solicitação da Superintendência de Regulação (SREG), conforme consta do Encaminhamento **144020920** do processo em epígrafe, a Superintendência de Contratos (SCTR) se manifesta nos seguintes termos:

1. Trata-se de minuta de Projeto de Lei n.º 432/2018, que propõe a retirada dos Mercados Municipais Paulistano e Kinjo Yamato da autorização de concessões e permissões outorgadas no inciso II do artigo 9º ^[1] da Lei Municipal nº 16.703, de 4 de outubro de 2017, de modo que “estes bens continuem a ser geridos pelo Município” (Doc. **143898041**).
2. Para subsidiar a elaboração de sua Análise de Impacto Regulatório (AIR), a Superintendência de Regulação encaminhou os presentes autos à esta Superintendência de Contratos, solicitando parecer técnico quanto aos possíveis efeitos econômico-contratuais da medida proposta (Doc. **144020920**).
3. A Lei Municipal nº 16.703/2017 disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos a serem realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização (PMD). Referido plano reúne projetos de concessões, alienação de ativos e parcerias público-privadas (PPPs), amplamente debatidos com a sociedade civil, o Poder Legislativo e outros órgãos de controle. O objetivo é reorganizar a Administração Municipal e concentrar recursos em áreas prioritárias, permitindo a delegação e a alienação de bens e serviços ao setor privado ^[2].
4. Um desses projetos foi o edital da concorrência nº 008/SGM/2019 - publicado em 27 de setembro de 2019 ^[3] -, cujo objeto era a concessão para restauro, reforma, operação, manutenção e exploração do Mercado Municipal Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato no município de São Paulo - SP. Dele decorreu o **Contrato de Concessão nº 001/CC/ABAST/2021**, celebrado com a Concessionária Mercado SP SPE S.A. em 15 de abril de 2021, no valor indicativo de **R\$ 371.820.000,00** (trezentos e setenta e um milhões oitocentos e vinte mil reais) que corresponde ao *valor dos investimentos estimados para execução das obrigações do Contrato, cumulado com o valor da outorga fixa, outorga variável, custos e despesas estimados, durante todo o prazo de vigência da Concessão* ^[4].
5. Transcorrido todos esses anos desde a assinatura do contrato, diversas obrigações já foram cumpridas, parcial ou integralmente, pela Concessionária. A título de exemplo tem-se: **(i)** investimentos previstos em obras de melhoria e revitalização; **(ii)** geração de empregos diretos e indiretos; **(iii)** pagamento de parcelas da outorga fixa; **(iv)** pagamento anual de outorgas variáveis; **(v)** obtenção de licenças, tais como o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), Certificado de Segurança, entre outros.
6. Tais apontamentos indicam que: **(i)** já foram despendidos recursos financeiros vultosos pela Concessionária para garantir o cumprimento das obrigações contratuais, especialmente com relação às obras de restauro e requalificação, que estão em fase de finalização, com previsão de conclusão em fevereiro de 2026; **(ii)** o que se pretende revogar com referido projeto de lei já resta constituído, não sendo possível retornar ao *status quo ante*; **(iii)** eventual extinção da concessão, nos termos da legislação vigente, se demonstraria temerária se não houver justificativa devidamente motivada.
7. Vejamos. A Lei de Concessões – Lei Federal nº 8.987/95 – dispõe as hipóteses em que a Concessão pode ser extinta e algumas consequências:

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei.

8. No mesmo sentido, o Contrato de Concessão nº 001/CC/ABAST/2021 contém capítulo que trata exclusivamente das hipóteses de extinção:

CAPÍTULO XV - DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

CLÁUSULA 41ª - DOS CASOS DE EXTINÇÃO

41.1 A CONCESSÃO será considerada extinta, observadas as normas legais específicas, quando ocorrer:

a) o término do prazo contratual;

b) a encampação;

c) a caducidade;

d) a rescisão;

e) a anulação; e

f) a falência ou extinção da CONCESSIONÁRIA.

41.2 Extinta a CONCESSÃO, retornam para o PODER CONCEDENTE todos os BENS REVERSÍVEIS, direitos e privilégios vinculados à CONCESSIONÁRIA, incluindo-se aqueles a ela transferidos pelo PODER CONCEDENTE, ou por ela adquiridos no âmbito da CONCESSÃO.

41.3 Extinta a CONCESSÃO, haverá a imediata assunção do OBJETO do CONTRATO pelo PODER CONCEDENTE, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários, bem como a ocupação das instalações e a utilização, pelo PODER CONCEDENTE, de todos os BENS REVERSÍVEIS.

41.4 Extinto o CONTRATO antes do seu termo, o PODER CONCEDENTE, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, poderá:

a) ocupar, temporariamente, bens móveis e imóveis e valer-se de pessoal empregado na prestação das atividades consideradas imprescindíveis à continuidade da CONCESSÃO; e

b) manter os contratos firmados pela CONCESSIONÁRIA com terceiros pelo prazo e condições inicialmente ajustados, respondendo os terceiros pelos prejuízos decorrentes do não cumprimento das obrigações assumidas.

41.5 Em qualquer hipótese de extinção do CONTRATO, o PODER CONCEDENTE assumirá, direta ou indiretamente e de maneira imediata, a operação dos SERVIÇOS da CONCESSÃO, para garantir sua continuidade e regularidade.

9. Apenas a título de explicação, cada uma dessas figuras de extinção tem o seu papel no plano jurídico-contratual:

9.1. A extinção por **advento do termo contratual** é a forma natural de extinção da concessão em razão do término do prazo do contrato^[5]. (motivo: **conclusão do prazo**)

9.2. A **encampação** se perfaz na retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por **motivo de interesse público**, mediante **lei autorizativa** específica e após prévio pagamento de **indenização à concessionária**^[6], pelos investimentos vinculados aos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações que se fizerem devidas a fornecedores, financiadores, contratados e terceiros em geral, inclusive honorários advocatícios, demais despesas causadas pela encampação (subcláusulas 43.1.2 e 43.1.3). (motivo: **interesse público**)

9.3. A **caducidade** ocorre em razão da inexecução total ou parcial das obrigações pela concessionária (seja pela inadequação ou deficiência da prestação do serviço, paralisação dos serviços injustificadamente, descumprimento de obrigações contratuais, perda das condições econômicas, técnicas ou operacionais necessárias à operação dos serviços, entre outras), partindo-se de ato, em regra, discricionário do poder concedente. É obrigatória, contudo, quando ocorrer transferência da concessão ou do controle societário da concessionária sem a prévia anuência do poder concedente^[7]. Decretada a caducidade, a **indenização à concessionária** ficaria limitada às parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, descontado o valor das multas contratuais e de eventuais danos causados pela empresa (subcláusula 44.4.3). (motivo: **inexecução total ou parcial do contrato pela concessionária**)

9.4. A **rescisão** decorre da inadimplência do poder concedente. Nesse caso, a extinção ocorre por iniciativa da concessionária e será sempre de forma judicial. Nessa hipótese, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados até a decisão judicial transitada em julgado^[8]. O cálculo da **indenização**

à concessionária, no caso de rescisão judicial, seria equivalente ao cenário da encampação (subcláusula 45.3). (motivo: **inadimplência do poder concedente**)

- 9.5.** Já a **anulação**^[9] é motivada pela constatação de ilegalidade que caracterize vício insanável, seja no processo licitatório que antecede a concessão, seja na execução do contrato propriamente dito. Diferencia-se das demais hipóteses de extinção, pois estas decorrem de fatos supervenientes à celebração contratual (com efeitos proativos), enquanto a anulação decorre de vícios originários ou concomitantes, produzindo efeitos retroativos (*ex tunc*). Nesse caso, a previsão de **indenização à concessionária** ocorre se a nulidade for imputável exclusivamente ao poder concedente (subcláusulas 46.2 e 46.2.1). (motivo: **ilegalidade na licitação ou no contrato de concessão**)
- 9.6.** Por fim, a extinção da concessão em razão da **falência** da concessionária decorre da natureza personalíssima do contrato de concessão, que pressupõe a prestação direta do serviço pela empresa originalmente contratada. Assim, diante da perda das condições necessárias à continuidade da execução contratual - consequência natural da falência -, não se admite a substituição da concessionária por outra empresa, impondo-se, portanto, a inevitável extinção do contrato. Há possibilidade de **indenização à concessionária**, limitada ao valor das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, descontado o valor das multas contratuais e de eventuais danos causados pela empresa (subcláusula 47.1). (motivo: **extinção por incapacidade da concessionária**)
- 10.** Nota-se que cada uma dessas possibilidades decorre de motivos diferentes, mas todas elas demandam a necessária motivação, os fundamentos jurídicos e técnicos para sua escolha. Isso é importante para evitar que eventuais tomadas de decisão do administrador, ou mesmo alterações legislativas, fragilizem a segurança jurídica, tão relevante aos contratos de concessão, que, por sua natureza de longo prazo, demandam estabilidade normativa e previsibilidade das relações jurídicas.
- 11.** Nesse contexto, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - com alterações da Lei nº 13.655, de 2018 - traz disposições que podem impactar diretamente as decisões que levem a essas extinções, quais sejam: **(i)** proteção das expectativas legítimas da concessionária, porquanto, decisões que extinguem contratos antecipadamente, sem fundamento sólido e motivado, podem violar a segurança jurídica; **(ii)** exigência que as decisões administrativas (e judiciais/de controle) que afetem contratos considerem as consequências práticas do ato^{[10][11]}, uma vez que a extinção de uma concessão tem impactos operacionais e financeiros significativos e que devem ser ponderados antes de qualquer decisão; **(iii)** proibição da anulação de decisões ou atos administrativos com base em uma nova orientação geral do direito^[12], se isso gerar insegurança jurídica; **(iv)** disposição de que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões apenas em caso de dolo ou erro grosseiro^[13], visando a desestimular o "direito administrativo do medo"^[14] e incentivar decisões técnicas e motivadas, em vez de anulações arbitrárias, para evitar responsabilização futura, o que contribui para a segurança das relações contratuais.
- 12.** Depreende-se das cláusulas contratuais e dos dispositivos legais supramencionados que a revogação prevista no projeto de lei não está em consonância com as regras sobre extinção de concessões e segurança jurídica, tampouco as previstas no próprio contrato.
- 13.** Ademais, ainda que fosse apresentada a motivação para a proposta, salienta-se que: **(i)** para todas as hipóteses de extinção contratual estabelecidas por lei e no Capítulo XV do Contrato de Concessão nº 001/CC/ABAST/2021, é uma indenização à Concessionária, sendo os prazos, procedimentos e cálculos variáveis conforme o caso; **(ii)** eventual transição das atividades da Concessionária ao Poder Concedente, demandaria uma série de estudos, especialmente em relação às questões operacionais para efetivo funcionamento do Mercado, tais como a regularização de licenças, organização dos permissionários, logística de entrada de novos locatários, entre outras.
- 14.** Portanto, tendo em vista as informações constantes nos autos, manifesta-se esta Superintendência de Contrato **desfavorável** ao projeto de lei em comento.

Sendo o que nos cabia para o momento, reiteramos nossos melhores votos.

^[1] **Art. 9º** Fica o Executivo autorizado a outorgar concessões e permissões dos seguintes serviços, obras e bens públicos:

II - o Mercado Municipal Paulista (Mercadão) e o Mercado Kinjo Yamato;

^[2] Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/desestatizacao_projetos/w/plano-municipal-de-desestatizacao

^[3]

https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/aviso_de_abertura_de_licitao_concorrancia_mercado_municipal_1571421430.pdf

CLÁUSULA 20ª - DO VALOR DO CONTRATO

20.1. o valor deste CONTRATO é de R\$ 371.820.000,00 (trezentos e setenta e um milhões oitocentos e vinte mil reais) que corresponde ao valor dos investimentos estimados para execução das obrigações do CONTRATO, cumulado com o valor da OUTORGA FIXA, OUTORGA VARIÁVEL, custos e despesas estimados, durante todo o prazo de vigência da CONCESSÃO.

20.1.1. O valor mencionado na subcláusula 20.1 é meramente indicativo, não vinculando qualquer pleito de reequilíbrio econômico-financeiro no âmbito da CONCESSÃO.

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII - a concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias, apresentar a documentação relativa à regularidade fiscal, no curso da concessão, na forma do art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 2º A declaração de caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º A indenização de que trata o parágrafo anterior, será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

§ 6º Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.

Art. 39. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "A anulação do contrato administrativo decorre de ilegalidade, podendo esta estar presente no procedimento licitatório ou no próprio contrato. Por se tratar de vício de legalidade, a anulação tem efeitos retroativos, restabelecendo a situação anterior, salvo o direito à indenização quando a nulidade for imputável apenas à Administração." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 356).

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Vide: NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: impactos e convergências**. Disponível em:

<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ii.2.%20lindb%20no%20direito%20p%C3%BAblico.pdf?d=638234828172084092>

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Vide: SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.



Maurício Stunitz Cruz
Superintendente
Em 23/10/2025, às 14:56.



Ana Claudia Silva Araújo Santos
Assessor(a) III
Em 23/10/2025, às 16:02.



Paula Monteiro De Almeida
Analista de Regulação
Em 23/10/2025, às 16:12.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **144587710** e o código CRC **7817C5DA**.



AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Sé - São Paulo/SP

Telefone: (11) 3113-9819

PROCESSO 6010.2025/0003500-8

Parecer SP-REGULA/SREG Nº 145000412

À

SP-REGULA/SEXEC/ASLEG

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

PROCESSO ASSOCIADO: 6010.2025/0003500-8

TEMA: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) – PROJETO DE LEI QUE REVOGA O INCISO II DO ARTIGO 9º DA LEI MUNICIPAL N. 16703/2017 – CONTRATO DE CONCESSÃO QUE TÊM POR OBJETO O MERCADO MUNICIPAL PAULISTA (MERCADÃO) E O MERCADO KINJO YAMATO – IMPACTO JURÍDICO-REGULATÓRIO PREJUDICADO – PERDA DE OBJETO – CONTRATO DE CONCESSÃO VIGENTE – A REGULAR ADJUDICAÇÃO CONTRATUAL PERFAZ ATO JURÍDICO PERFEITO, QUE RESISTE INCLUSIVE A ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS SUPERVENIENTES – ESTABILIDADE DAS POSIÇÕES JURÍDICAS – PRECEDENTES CONSTITUCIONAIS – IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO – CUMPRIMENTO TOTAL OU PARCIAL DE DIVERSAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS PELA CONCESSIONÁRIA DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO – INVESTIMENTOS SIGNIFICATIVOS – INEXISTÊNCIA DE HIPÓTESE LEGAL PARA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO – RECOMENDAÇÃO À NÃO APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI.

SUMÁRIO

- A. APRESENTAÇÃO DO PLEITO E DE SEU POTENCIAL IMPACTO**
- B. IMPACTO JURÍDICO-REGULATÓRIO**
- C. IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO**
- D. CONCLUSÃO**

Respondendo à solicitação da D. Assessoria para Assuntos Legislativos da Secretaria Executiva da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SEXEC/ASLEG) (Doc. 144004858), a Superintendência de Regulação (SREG) recebe a solicitação para a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR), nos termos do artigo 3º da Resolução SP Regula n. 35/2025, considerando relevantes os tópicos que seguem como subsídios à decisão das instâncias competentes:

A. APRESENTAÇÃO DO PLEITO E DE SEU POTENCIAL IMPACTO

1. Solicita-nos a D. Assessoria para Assuntos Legislativos da Secretaria Executiva da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SEXEC/ASLEG), a análise dos aspectos jurídicos, econômicos e regulatórios do Projeto de Lei nº 432/2018, nos termos do art. 5º da Resolução nº 35 da SP Regula.

2. O projeto, de iniciativa da Exma. Vereadora Dra. Sandra Tadeu, revoga o inciso II do art. 9º da Lei 16.703 de 2017, que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015.

3. Na justificativa, a Autora do projeto pontua que:

O presente projeto de lei visa retirar o Mercado Municipal Paulista (Mercadão) e o Mercado Kinjo Yamato da autorização de concessões e permissões outorgadas pela Lei 16.703 de 2017, fazendo com que estes bens continuem a ser geridos pelo Município. Sob o prisma jurídico, o projeto encontra guarida nos artigos 13, inciso I e II, e 37, caput, ambos da Lei Orgânica do Município. Por todos esses motivos, conto com a aprovação dos Nobres Pares para um projeto de suma importância para nossa cidade.

4. Assim dispõe o Projeto de Lei:

Art. 1º Fica revogado o inciso II do artigo 9º da Lei 16.703 de 2017.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data da sua publicação.

Art. 3º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

5. Após essa breve introdução, passa-se à **análise de impacto regulatório** do projeto de lei em questão, sempre jungida, naturalmente, aos limites da competência da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo, SP Regula, o que, no caso, significa a *gestão e a regulação dos contratos de concessão que têm por objeto o restauro, reforma, operação, manutenção e exploração do mercado Municipal Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato no Município de São Paulo - SP*.

6. De início, considere-se a competência da SP Regula para o exercício das atividades normativas e regulamentares da SP Regula em reação aos contratos de concessão que lhe são confiados por meio de Decreto do Poder Executivo Municipal, como manifestou a Superintendência de Regulação (SREG) em seu parecer referencial nº 1/2025, que tem por objeto o poder normativo das agências reguladoras brasileiras à luz da Constituição de 1988, observado o princípio da legalidade administrativa, e o escopo da regulação econômica de serviços públicos, aí incluída a regulação contratual. Em determinado momento o referido parecer estabelece:

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo, SP Regula, encontra respaldo, para o exercício de suas atividades normativas e regulamentares, junto à ordem jurídica municipal. O fundamento legal de sua competência repousa na Lei Municipal n. 17433/2020, que a institui “para a regulação e a fiscalização de todo e qualquer serviço municipal delegado que lhe tenha sido atribuído pelo Executivo mediante decreto” (art. 3º, caput). A mesma Lei ainda garante, de maneira instrumental, sua “independência”, e sua “autonomia administrativa, financeira e orçamentária” (art. 2º, parágrafo único).

A competência propriamente normativa lhe é delegada pelo art. 10, V, da Lei n. 17433/2020, que abrange não apenas os procedimentos internos à Agência (art. 10, VIII), mas, também, toda a base regulatória dos serviços públicos delegados que lhe tenham sido especificamente confiados por decreto do Poder Executivo. Essa mesma base abrange toda a lista de atribuições em matéria de regulação normativa, tarifária, econômico-financeira, jurídico-contratual e de poder de polícia que vêm descritas nos incisos do artigo 3º da Lei, e é de observância obrigatória “por toda a Administração Pública Municipal, assim como pelas delegatárias de serviço público”.

7. Com efeito, o Decreto n. 61.375 de 31 de maio de 2022 transferiu à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula – a regulação e a fiscalização do Contrato de Concessão n. 001/CC/ABAST/2021, que tem por objeto a concessão para restauro, reforma, operação, manutenção e exploração do Mercado Municipal Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato, dentre outros. [\[1\]](#)

B. IMPACTO JURÍDICO-REGULATÓRIO

8. O projeto de lei tem como objeto retirar a autorização legislativa constante do art. 9º da Lei nº 16.703, de 2017, para a concessão do Mercado Municipal Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato, no Município de São Paulo/SP, retornando, por conseguinte, sua administração e exploração ao Município.

9. Trata-se, em outras palavras, de buscar espécie de *desconstituição retroativa da autorização legal* para a celebração do contrato de concessão – devidamente licitado e assinado pelo poder concedente. Hipótese de tal ambição demanda análise criteriosa dos aspectos de legalidade, à luz dos princípios da segurança jurídica, da irretroatividade da lei, do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e, de forma reflexa, do princípio da proteção à confiança, garantias fundamentais do Estado democrático de direito enquanto figuras parcelares do alicerce constitucional da “estabilidade das posições jurídicas subjetivas”. [\[2\]](#)

10. Com efeito, o **art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988**, consagra esses princípios como direito fundamental: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Não raro, surgem, todavia, discussões relacionadas à aplicabilidade de novas leis às situações consolidadas à luz da legislação vigente à época de seu nascimento, o que é resolvido quando se observam, no direito público, esses princípios constitucionais.

11. Nesse sentido, o Ministro Moreira Alves, em precedente constitucional histórico, em sede do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/1992, conclui que o princípio do direito adquirido “se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva”. ^[3] Em seus termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - (...) **O DISPOSTO NO ARTIGO 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL SE APLICA A TODA E QUALQUER LEI INFRACONSTITUCIONAL, SEM QUALQUER DISTINÇÃO ENTRE LEI DE DIREITO PÚBLICO E LEI DE DIREITO PRIVADO, OU ENTRE LEI DE ORDEM PÚBLICA E LEI DISPOSITIVA.** SÚMULA DO STF. - OCORRÊNCIA, NO CASO, DE VIOLAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. A TAXA REFERENCIAL (TR) NÃO É ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA, POIS, REFLETINDO AS VARIAÇÕES DO CUSTO PRIMÁRIO DA CAPTAÇÃO DOS DEPÓSITOS A PRAZO FIXO, NÃO CONSTITUI ÍNDICE QUE REFLITA A VARIAÇÃO DO PODER AQUISITIVO DA MOEDA. POR ISSO, NÃO HÁ NECESSIDADE DE SE EXAMINAR A QUESTÃO DE SABER SE AS NORMAS QUE ALTERAM O ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA SE APLICAM IMEDIATAMENTE, ALCANCANDO, POIS, AS PRESTAÇÕES FUTURAS DE CONTRATOS CELEBRADOS NO PASSADO, SEM VIOLAREM O DISPOSTO NO ARTIGO 5, XXXVI, DA CARTA MAGNA. - TAMBÉM OFENDEM O ATO JURÍDICO PERFEITO OS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS QUE ALTERAM AS CATEGORIAS DE REAJUSTE DAS PRESTAÇÕES NOS CONTRATOS E REUNIÕES PELO SISTEMA DO PLANO DE EQUIVALÊNCIA SALARIAL POR CATEGORIA PROFISSIONAL (PES/CP). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 18, “CAPUT” E PARÁGRAFOS 1 E 4; 20; 21 E PARÁGRAFO ÚNICO; 23 E PARÁGRAFOS; E 24 E PARÁGRAFOS, TODOS DA LEI N. 8.177, DE 1º DE MAIO DE 1991. (...)

Na mesma linha, adverte Wilson de Souza Campos Batalha (Direito Intertemporal, Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 164):

‘Atribuir aplicação imediata às novas leis em detrimento de situações jurídicas concretas positivas configuradas na vigência da lei anterior, atraindo as consequências daquelas situações para a nova regulamentação, **é violentar as consequências naturais daquelas mesmas situações, que, como prolongamento destas, devem persistir reguladas pela lei sob a qual tiveram origem**’

Transcreve o autor, em seguida, a lição de Carlos Maximiliano:

‘Os preceitos sob cujo império se concretizou um ato ou fato jurídico estendem o seu domínio sobre as consequências respectivas; **a lei nova não atinge consequências que, segundo a anterior, deviam derivar da existência**

de determinado ato, fato ou relação jurídica, ou, melhor, que se unem à sua causa como um corolário necessário e direto'

Essa doutrina é válida tanto para as leis de ordem privada como para as de ordem pública, como demonstra o autor, invocando o magistério de Reynaldo Porchat:

'(...) além de ser difícilimo discriminar nitidamente aquilo que é de ordem pública e aquilo que é de ordem privada, [citando Porchat] 'seria altamente perigoso proclamar como verdade que as leis de ordem pública ou de direito público têm efeito retroativo, porque mesmo diante dessas leis aparecem algumas vezes direitos adquiridos, que a justiça não permite sejam desconhecidos e apagados'. E acrescentava: **'O que convém ao aplicador de uma nova lei de ordem pública ou de direito público é verificar se, nas relações jurídicas já existentes, há ou não direitos adquiridos. No caso afirmativo, a lei não deve retroagir, porque a simples invocação de um motivo de ordem pública não basta para justificar a ofensa ao direito adquirido, cuja inviolabilidade é, no dizer de Gabba, também um forte motivo de interesse público'**

Em suma, **o respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito**, erigido em **garantia constitucional**, compreende indistintamente as normas de direito privado e as normas de direito público, e **alcança os efeitos de fatos anteriores verificados na vigência da lei nova**.

12. Assim, eventual inovação legislativa não se sobrepõe ao conteúdo dos atos, fatos ou relações jurídicas já constituídas, caso evidente dos contratos de concessão. Tendo o *conteúdo da regulação contratual se estabelecido antes da superveniência da inovação legislativa*, impõem as garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido que as obrigações eventualmente introduzidas pela nova legislação não se imponham retroativamente, uma vez que **é o contrato a causa das obrigações pactuadas**. A observância do conteúdo da regulação contratual – a efetiva execução dos contratos de concessão, em seus próprios termos – tendo como causa a celebração do contrato que é subsequente à sua regular adjudicação por licitação pública, subsiste como *prolongamento* das obrigações jurídicas contratualmente pactuadas. O contrato, que é fonte (ou causa) de tais obrigações, encontra-se, pois, protegido pela ordem constitucional como ato jurídico perfeito, estabelecendo direitos adquiridos às partes contratantes em face de inovações normativas supervenientes.

13. Tal é precisamente o entendimento, corroborado em decisão mais recente do Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4289/2022, que tratou especificamente da **impossibilidade de reversão, por lei superveniente, de obrigações tarifárias previamente definidas em contrato de concessão**. Em seus termos: ^[4]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 11.795/2009, QUE DISPÕE COLETIVO SOBRE PRAZO**

DE VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL, RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS INTERESTADUAL E INTERNACIONAL PELO PRAZO DE UM ANO, NO TOCANTE AO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA RESIDUAL AOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25, §1º). INCONSTITUCIONALIDADE. (...)

Entendo que, no caso em exame, as peculiaridades estaduais devam preponderar no estabelecimento do prazo de validade do bilhete de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, uma vez a locomoção por essa via assume relevância e características distintas em cada Estado, sobretudo no que tange à política tarifária e à capacidade financeira de cada ente para efetivar contratos que possibilitem a exploração eficiente do transporte rodoviário sob regime de concessão ou permissão, nos termos constitucionais. Assim, **o prazo de validade pode influenciar na política tarifária e, por consequência, impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado em âmbito estadual.** O prazo de validade do bilhete, mais elastecido ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo.

Nessa linha de raciocínio jurídico, ao examinar o artigo 175 da Constituição Federal, José Afonso da Silva pontua que a **política tarifária: ‘(...) orienta-se pelo princípio do custo/benefício, de tal sorte que deve ser fixada tendo em vista a continuidade da prestação de serviço adequado, o equilíbrio econômico financeiro do contrato e sua modicidade. Por isso, podem as tarifas ser revistas, de acordo com o contrato de concessão.** Podem ser diferenciadas em função das características e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários’.

O **tratamento legal** conferido aos transportes rodoviários intermunicipais gera, assim, uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 **acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano.**

14. A preponderância do contrato de concessão é, portanto, *instrumento da segurança jurídica*. A eventual inovação legislativa poderia se impor, no presente caso, como limitação a uma nova concessão do referido objeto (Mercado Paulistano e Mercado Kinjo Yamato) *apenas após o término* da atual concessão, decorridos os 25 (vinte e cinco) anos de vigência previstos no contrato. Até este marco temporal, **a continuidade da prestação do serviço está atrelada à vigência da concessão em andamento**, sempre observado o seu *equilíbrio econômico-financeiro*, bem como as suas respectivas estratégias de garantia da *modicidade tarifária* aos seus usuários.

15. Daí a centralidade da segurança jurídica, como princípio regulatório transversal, no interesse não apenas do setor regulado (privado), mas, também, dos usuários dos serviços públicos concedidos, que são mediatamente beneficiados pelo equilíbrio econômico-financeiro e pela modicidade tarifária em sua prestação. A manutenção dessas duas condições – equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária – determina a *universalidade*, a *eficiência* e a

continuidade dos serviços públicos prestados sob concessão, garantindo, portanto, sua aderência às “obrigações constitucionais” que se lhe circunscrevem. Daí o comentário do mesmo José Afonso da Silva: [\[5\]](#)

“A segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.”

16. Note-se, aliás, que o projeto de lei em questão foi protocolizado cerca de um ano após a aprovação da lei autorizadora e um ano antes da publicação do referido edital. Assim, caso o projeto de lei obtivesse êxito antes da publicação do edital, não haveria que se falar em ofensa à segurança jurídica, à proteção à confiança, ao ato jurídico perfeito, tampouco sealaria em irretroatividade da lei, pois a autorização para concessão seria expurgada do mundo jurídico antes da assinatura do contrato, o que, de fato, não ocorreu.

17. No plano infraconstitucional, a **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro** (LINDB), no **art. 6º**, estabelece o princípio da *irretroatividade da lei* ao prever que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitadas o *ato jurídico perfeito*, o *direito adquirido* e a *coisa julgada*”. Por seu turno, nos parágrafos seguintes, a Lei define esses conceitos:

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”;

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”;

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.”

18. A garantia constitucional da estabilidade das posições jurídicas subjetivas é, ainda, compromisso central da administração pública no exercício de sua função regulatória.

Argumenta Diogo Coutinho que: [\[6\]](#)

“Em um Estado regulador, há uma dada altura em que se definem e cristalizam as “regras do jogo”. Trata-se de um momento – razoavelmente localizável no tempo em cada setor regulado – em que se forma entre o poder público e os investidores privados o que se chama, no jargão da regulação, **compromisso regulatório**.”

19. No caso em tela, as “regras do jogo” foram definidas pelo Poder Concedente quando publicou o Edital de Concorrência nº 008/SGM/2019, que dispõe sobre a concessão para restauro, reforma, operação, manutenção e exploração do mercado Municipal Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato no Município de São Paulo - SP. A propósito, a concessão desses equipamentos públicos foi possível porque a E. Câmara Municipal aprovou a Lei 16.703 de 2017, que, em seu art. 9º, autorizou a referida concessão. Assim, ***ainda que se entenda possível o***

legislador municipal revogar a referida autorização legislativa, verifica-se que ela não atingirá o objetivo almejado, pois houve a assinatura do contrato de concessão e seus efeitos estão sob proteção constitucional, desde que respeitadas as regras contratuais, regulamentares e legais, especialmente aquelas que constam da Lei Geral das Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

20. Nesse aspecto, vale lembrar que a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que disciplina o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, no art. 35, elenca o rol taxativo que pode levar a extinção da concessão:

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

21. Note-se que *o legislador infraconstitucional não previu a hipótese de extinção do contrato de concessão quando a lei que autorizou a concessão do serviço público é revogada por norma posterior*, até porque, a nosso ver, ainda que existisse dispositivo nesse sentido, ele afrontaria os mencionados princípios constitucionais, também positivados em lei infraconstitucional, como vimos, padecendo, portanto, de *inconstitucionalidade material*.

22. O já mencionado parecer referencial da Superintendência de Regulação (SREG) pontua, a respeito da previsibilidade normativa, que:

Há ainda situações nas quais a *previsibilidade* atua como matriz relevante da legalidade, ao destacar a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima que deve orientar, no âmbito dos setores regulados, a atuação da agência reguladora em face dos direitos fundamentais dos usuários dos serviços e dos interesses empresariais dos prestadores privados. Vale destacar que, sob essa matriz, têm especial apelo a **auto vinculação da administração pública às suas condutas**, precedentes e comportamentos, bem como a obrigatoriedade dos efeitos dos contratos administrativos, pedra de toque da boa governança na regulação contratual.

23. Adicionalmente, portanto, a aprovação deste Projeto de Lei resultaria na *quebra do compromisso regulatório firmado com o ator privado*, em nítida *afronta* aos princípios constitucionais da *segurança jurídica* e da *proteção à confiança legítima*. Assim, a imprevisibilidade jurídica gerada por este Projeto de Lei tem o potencial de impactar diretamente a confiança dos futuros investidores, afastando, por conseguinte, recursos essenciais para o desenvolvimento dos serviços públicos do Município de São Paulo.

24. Importante destacar, por fim, que a aprovação do projeto de lei não afeta, assim, a vigência

do Contrato de Concessão nº 001/CC/ABAST/2021, que vigorará pelo prazo contratual restante do prazo de 25 anos (vinte e cinco) anos originalmente estabelecidos, nos termos da cláusula contratual 6.1 do Contrato de Concessão, pois a alteração legislativa que visa extingui-lo não consta no rol do 35 da Lei Geral de Concessões. [\[7\]](#)

6. DO PRAZO DA CONCESSÃO

6.1. O prazo de vigência do CONTRATO será de 25 (vinte e cinco) anos, contados da DATA DA ORDEM DE INÍCIO.

25. Portanto, à luz dos parâmetros jurídico-regulatórios atualmente disponíveis no ordenamento brasileiro, resta a conclusão de que o Projeto de Lei nº 432/2018 não tem o condão de extinguir o Contrato de Concessão nº 001/CC/ABAST/2021, que, se cumpridos os demais requisitos legais e contratuais para sua manutenção, permanecerá vigente pelo restante do prazo originalmente estabelecido. Ao passo que eventual alteração legislativa nesse sentido tem o potencial de afastar investimentos privados nos projetos do Executivo Municipal, dada a brevidade do tempo entre a concessão do equipamento público, devidamente autorizado pela edilidade municipal, e a sua possível revogação, contrariando os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança administrativa.

C. IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO

26. A Superintendência de Contratos de Concessão (SCTR), nos termos do art. 4º da Resolução n. 35/2025, informa em seu parecer (Doc. 144387710) sobre a os impactos econômico-financeiros da eventual aprovação do referido projeto de lei, reiterando a inexistência, em princípio, de qualquer causa jurídica à extinção do contrato de concessão, e avaliando potencial risco econômico-financeiro ao Município em função da verificação de que diferentes obrigações contratuais já se encontram total ou parcialmente cumpridas pela concessionária, de modo a demandar a reposição de investimentos significativos por ela empenhados. Em seus termos (grifo nosso):

A Lei Municipal nº 16.703/2017 disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos a serem realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização (PMD). Referido plano reúne projetos de concessões, alienação de ativos e parcerias público-privadas (PPPs), amplamente debatidos com a sociedade civil, o Poder Legislativo e outros órgãos de controle. O objetivo é reorganizar a Administração Municipal e concentrar recursos em áreas prioritárias, permitindo a delegação e a alienação de bens e serviços ao setor privado.

Um desses projetos foi o edital da concorrência nº 008/SGM/2019 - publicado em 27 de setembro de 2019 -, cujo objeto era a concessão para restauro, reforma, operação, manutenção e exploração do Mercado Municipal Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato no município de São Paulo - SP. Dele decorreu o Contrato de Concessão nº

001/CC/ABAST/2021, celebrado com a Concessionária Mercado SP SPE S.A. em 15 de abril de 2021, no valor indicativo de R\$ 371.820.000,00 (trezentos e

setenta e um milhões oitocentos e vinte mil reais) que corresponde ao valor dos investimentos estimados para execução das obrigações do Contrato, cumulado com o valor da outorga fixa, outorga variável, custos e despesas estimados, durante todo o prazo de vigência da Concessão.

Transcorrido todos esses anos desde a assinatura do contrato, diversas obrigações já foram cumpridas, parcial ou integralmente, pela Concessionária. A título de exemplo tem-se: (i) investimentos previstos em obras de melhoria e revitalização; (ii) geração de empregos diretos e indiretos; (iii) pagamento de parcelas da outorga fixa; (iv) pagamento anual de outorgas variáveis; (v) obtenção de licenças, tais como o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), Certificado de Segurança, entre outros.

Tais apontamentos indicam que: **(i) já foram dispendidos recursos financeiros vultosos pela Concessionária para garantir o cumprimento das obrigações contratuais, especialmente com relação às obras de restauro e requalificação**, que estão em fase de finalização, com previsão de conclusão em fevereiro de 2026; **(ii) o que se pretende revogar com referido projeto de lei já resta constituído**, não sendo possível retornar ao *status quo ante*; **(iii) eventual extinção da concessão, nos termos da legislação vigente, se demonstraria temerária se não houver justificativa devidamente motivada.**

D. CONCLUSÃO

27. Por tudo que se expôs, em sede de análise de impacto regulatório, e nos termos do que dispõe a Resolução n. 35/2025 da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula), a Superintendência de Regulação (SREG) recomenda a não aprovação do sobredito Projeto de Lei pela E. Câmara Municipal de São Paulo, por compreender, respeitosamente e com a máxima vênia, que seu conteúdo regulatório **(i)** não é capaz de lograr qualquer efeito desconstitutivo sobre o Contrato de Concessão nº 001/CC/ABAST/2021, cuja adjudicação configura ato jurídico perfeito e perfaz direito adquirido entre as partes no contexto regulatório, **(ii)** representa potencial risco de incerteza econômico-financeira ao Município, seja pela quebra de legítimas expectativas – e de compromissos assumidos – no ambiente regulado, seja pelo volume de obrigações contratuais já cumpridas e investimentos já realizados pela concessionária.

Sendo o que havia para manifestar, subscreve-se a Superintendência de Regulação, com seus mais elevados votos de estima e consideração.

[1] Art. 1º Fica autorizada a transferência, nos termos do artigo 3º da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020, para a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula, da gestão, regulação e fiscalização do Contrato de Concessão n. 001/CC/ABAST/2021, que tem por objeto a concessão para restauro, reforma, operação, manutenção e exploração do Mercado Municipal

Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato, bem como do Contrato de Concessão n. 01/2019-SGM, que tem por objeto a concessão para recuperação, reforma, requalificação, operação, manutenção e exploração do Mercado Municipal de Santo Amaro.

[2] Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257.

[3] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 493. Rel. Min. Moreira Alves, j. 04.09.1992, ementa e trecho de voto do Relator, grifos nossos.

[4] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4289. Rel. Min. Rosa Weber, j. 11.04.2022, ementa e trecho de voto do Relator, grifos nossos.

[5] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 435.

[6] COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos* São Paulo: Saraiva: 2017, p. 88-89, grifo nosso.

[7] SÃO PAULO (Município). **Edital de Licitação de Concorrência n. 008/SGM/2019**, de 30 abr. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1mLgDf2dv3NdtliZxzK7Q99GbKYenA8PY/view>. Acesso em: 20 out. 2025.



Marco Antonio Moraes Alberto
Superintendente

Em 24/10/2025, às 15:35.



BRUNO VINICIUS DE ARAUJO
Analista de Regulação

Em 24/10/2025, às 15:40.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **145000412** e o código CRC **C694C921**.



AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DIRETORIA COLEGIADA / SECRETARIA EXECUTIVA

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Sé - São Paulo/SP

Telefone: (11) 3113-9819

PROCESSO 6010.2025/0003500-8

Encaminhamento SP-REGULA/DIR/SEXEC Nº 145058067

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 432/2018, de autoria da Vereadora Dra. Sandra Tadeu, que revoga o Inciso II do artigo 9º da Lei 16.703 de 2017 e dá outras Providências. **Pedido de Subsídios.**

À PREF/CASA CIVIL/ATL III

Senhor Procurador do Município,

Em atenção ao solicitado por essa Assessoria (143899199), vimos por meio deste formalizar o envio das informações prestadas pela Superintendência de Contratos (144587710), Superintendência de Regulação (145000412) e Assessoria Parlamentar (145008256) desta Agência.

Sendo o que nos apresenta para o momento, colocamo-nos à disposição para prestar os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Com os cumprimentos de estilo, subscrevemo-nos.



João Manoel da Costa Neto

Diretor-Presidente

Em 03/11/2025, às 11:58.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **145058067** e o código CRC **5EA64F85**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL COORDENADORIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PARCERIAS

Viaduto do Chá, nº 15, 11º andar - Bairro Sé - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 6010.2025/0003500-8

Encaminhamento SGM/SEDP/CMAP Nº 144908403

São Paulo, 23 de outubro de 2025.

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo - CMSP

Assunto: Projeto de Lei nº 432/2018, de iniciativa da Vereadora Dra. Sandra Tadeu, que visa revogar o inciso II do artigo 9º da Lei 16.703 de 2017 e dá outras providências.

À SGM/SEDP

Prezado Sr. Chefe de Assessoria Técnica,

Em atendimento à solicitação da Assessoria Técnica-Legislativa III (143899199), e em virtude do pedido de subsídios apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo (143898041), encaminhamos a presente manifestação acerca dos aspectos técnicos, jurídicos e econômicos, bem como da viabilidade do Projeto de Lei nº 432/2018.

I. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei nº 432/2018, de iniciativa da Vereadora Sandra Tadeu, propõe a revogação da autorização legislativa conferida ao Poder Executivo para a concessão do Mercado Municipal Paulistano ("Mercadão") e Mercado Kinjo Yamato, conforme previsto no inciso II do art. 9º da Lei Municipal nº 16.703/2017, que institui o Plano Municipal de Desestatização - PMD.

A propositura foi apresentada em 15 de agosto de 2018, antes da celebração do Contrato de Concessão ("Contrato n.º 001/CC/ABAST/2021") para restauro, reforma, operação, manutenção e exploração dos referidos mercados, firmado em 16 de abril de 2021.

Na ocasião, a justificativa teve como fundamento os artigos 13, incisos I e II, e 37, caput, da Lei Orgânica do Município, com o objetivo de manter a gestão direta dos referidos equipamentos públicos pela Administração Pública.

II. CONTEXTO HISTÓRICO

Os mercados municipais de São Paulo desempenham papel estratégico no abastecimento alimentar, na promoção da economia local e na preservação da cultura paulistana. O Mercado Municipal Paulistano e o Mercado Kinjo Yamato, ambos localizados na região central, são ícones da arquitetura e da tradição comercial paulistana, com imóveis tombados e reconhecidos como patrimônio histórico.

Além da função comercial, constituem espaços de convivência, integração social e turística, especialmente relevantes por sua localização próxima à Rua 25 de Março e ao Parque da Luz.

A necessidade de investimentos em infraestrutura, conservação e modernização dos equipamentos públicos motivou a inclusão dos Mercados Municipais no Plano Municipal de Desestatização, instituído pela Lei nº 16.703/2017, com vistas à atração de recursos privados e promoção de melhorias na prestação dos serviços públicos por meio da delegação à iniciativa privada.

Essa inclusão está amparada na Lei Orgânica do Município, que estabelece que a concessão de serviços e bens públicos municipais deve ser previamente autorizada pela Câmara Municipal de São Paulo, conforme disposto nos incisos VII e IX do artigo 13.

III. DA CONCESSÃO DOS MERCADOS MUNICIPAIS

A concessão foi realizada conforme autorização prevista na Lei do PMD, precedida de consulta pública realizada entre os dias 23/04/2019 e 25/05/2019, e audiência pública em 14/05/2019, seguindo o rito estabelecido pela legislação municipal, nos termos do art. 7º da Lei nº 16.703/2017.

Durante esse período, os documentos editalícios foram disponibilizados para apreciação pública, com o objetivo de colher contribuições da sociedade civil visando ao aprimoramento do projeto. Após a realização da consulta e da audiência pública, os documentos foram ajustados para incorporar as sugestões recebidas, com a publicação do respectivo edital em 27/09/2019.

Após discussões como Tribunal de Contas do Município de São Paulo sobre o projeto, o edital foi republicado em 05 de maio de 2020, culminando na realização da sessão de licitação no dia 02 de julho de 2020.

Assim, a concessão dos mercados foi formalizada por contrato celebrado em 16 de abril de 2021, entre a Secretaria Executiva de Abastecimento e Agricultura da Secretaria Municipal das Subprefeituras ("SMSUB/ABAST") e a Concessionária Mercado SP SPE S.A ("Contrato nº 001/CC/ABAST/2021"), pelo prazo de 25 anos.

Com a publicação do Decreto Municipal nº 61.375/2022, foi autorizada a transferência do contrato para a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula. Posteriormente, em 2 de dezembro de 2022, houve aditamento contratual transferindo a gestão para a Gerência de Abastecimento e Lazer – GAL, incluindo as atribuições, competências e encargos anteriormente sob responsabilidade da Secretaria Municipal das Subprefeituras.

O contrato prevê investimentos de R\$ 83 milhões de reais, com benefícios econômicos estimados em R\$ 225 milhões de reais. Destaca-se que o Mercado Municipal Paulistano, após mais de 20 (vinte) anos desde a última intervenção,

contempla uma estrutura com mais de 256 boxes, incluindo empórios, açougues, peixarias e restaurantes, além de 109 boxes e barracas do Mercado Kinjo Yamato.

Em 20 de janeiro de 2025, o Mercado foi reinaugurado após ampla restauração aprovada pelos órgãos de patrimônio, gerando cerca de 300 empregos diretos e mais de 500 indiretos, com melhorias significativas[1], como:

- Instalação de 6 mil novas telhas de vidro, reforma de 9 telhados e recuperação de infraestruturas existentes;
- Restauração da fachada e dos vitrais históricos;
- Modernização da infraestrutura com acessibilidade e iluminação cenográfica;
- Instalação de 285 pilares e pendentes;
- Integração de tecnologias para segurança e conforto.

A preservação do patrimônio tombado reforça o compromisso com o turismo e a revitalização urbana do centro de São Paulo. Ademais, a Concessionária já repassou mais de R\$ 117 milhões de reais em outorga ao Município, contribuindo para novos investimentos em infraestrutura urbana. [2]

IV. DA REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Todos os atos que precederam à realização do certame, bem como a celebração do contrato de concessão atenderam a todos os requisitos legais. Entre eles, está a necessidade de autorização legislativa prevista na Lei Orgânica do Município, presente no art. 9º, II, Lei nº 16.703/201, que se pretende revogar.

Assim, tem-se que o contrato de concessão e os atos que o precederam se enquadram como atos jurídicos perfeitos. A revogação de qualquer norma deve preservar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal[3] e do artigo 6º do Decreto Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB)[4].

Ou seja, se já decorreram efeitos concretos, de uma previsão legislativa, sua eventual alteração não pode ter efeito sobre atos celebrados sob égide da legislação anterior. Trata-se do caso em análise, por se enquadrar como ato jurídico perfeito, definido pela LINDB como o ato “consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”.

Ao mesmo tempo, os direitos concedidos ao celebrante do contrato de concessão, notadamente o de explorar o objeto da concessão pelo prazo ali previsto, se enquadram como direitos adquiridos. Lei superveniente não tem poder para desconstituir, de qualquer pessoa, os direitos por ela adquiridos por ato jurídico praticado em conformidade com a ordem jurídica vigente.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Agravo de Instrumento nº 244578 RS[5], consolidou o entendimento de que a eficácia retroativa das leis não pode gerar lesão ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, sendo vedada a incidência de lei nova sobre contratos anteriormente celebrados. Ainda, que a natureza da lei (se de direito privado ou público) é indiferente para a incidência da proteção[6]

Nesse sentido, sobre contratos administrativos, opina André Freire que:

"(...) em relação a atos administrativos bilaterais ou plurilaterais, a introdução de nova norma legal que torne ilegal o contrato administrativo não leva ao decaimento, porque ele passa a estar protegido pelo art. 5º, XXXVI, da CF, pois tal ato jurídico bilateral será reputado como ato jurídico perfeito." [\[7\]](#)

Isto posto, em conclusão, tem-se que a revogação da autorização legislativa não terá efeito sobre o Contrato n.º 001/CC/ABAST/2021, por proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e do artigo 6º do Decreto Lei 4.657/1942.

Entretanto, a revogação da autorização para concessão do Mercado Municipal Paulista e Kinjo Yamato (como previsto no inciso II do art. 9º da Lei do PMD), torna-se inviável realizar nova licitação para esses serviços. Sem respaldo legal, ao término do contrato vigente o poder público não pode outorgar nova concessão de tais equipamentos, podendo ser obrigado a reassumir diretamente a gestão dos mercados ou editar nova legislação para permitir futuras concessões.

Por isso, entende-se que a alteração legislativa pretendida se mostra desvantajosa ao interesse público, por restringir as possibilidades de gestão dos equipamentos no futuro.

V. Considerações Finais

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Todos os atos praticados com base na autorização legislativa prevista na Lei Municipal nº 16.703/2017 se enquadram como atos jurídicos perfeitos;
- (ii) Os direitos concedidos à concessionária pelo Contrato se enquadram como direitos adquiridos;
- (iii) Atos jurídicos perfeitos e direitos adquiridos são protegidos pelo ordenamento jurídico;
- (iv) Eventual revogação da autorização legislativa para concessão dos Mercados Municipais Paulistano e Kinjo Yamato não terá impacto sobre o contrato de concessão vigente;
- (v) Contudo, a revogação da autorização legislativa para concessão dos Mercados Municipais Paulistano e Kinjo Yamato não se mostra conveniente ao interesse público, por restringir as possibilidades de gestão do equipamento no futuro.

Recomenda-se, portanto, a rejeição do Projeto de Lei nº 432/2018, preservando-se a autorização legislativa vigente.

Sem mais para o momento, renovamos os votos de estima e consideração.

Atenciosamente.

Jorge Gustavo Pinna Rodrigues

Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação das Parcerias - CMAP
Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias - SEDP

[1] <https://www.spparcerias.com.br/noticias/mercadao-e-completamente-restaurado-e-entregue-a-cidade#2>.

[2] Informação SP-REGULA/GAL Nº 121493462 – Processo SEI 6011.2023/0002912-3.

[3] Art. 5º, XXXVI. A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

[4] Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada

[5] STF - AI: 244578 RS, Relator.: Min . CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 23/06/1999, Data de Publicação: DJ DATA-18-08-99 P-00017.

[6] STF, Pleno, ADIn 493-0-DF, rel. Min. Moreira Alves, m.v., j. 25.6.1992, RTJ 143/724

[7] FREIRE, André. 1.. A Invalidade dos Contratos Administrativos In: FREIRE, André. Direito dos Contratos Administrativos - Ed. 2023. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-dos-contratos-administrativos-ed-2023/2030255347>. Acesso em: 22 de Outubro de 2025.



Jorge Gustavo Pinna Rodrigues
Coordenador(a) II

Em 23/10/2025, às 15:57.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **144908403** e o código CRC **594C31EE**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL SECRETARIA EXECUTIVA DE DESESTATIZAÇÃO E PARCERIAS

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Sé - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 6010.2025/0003500-8

Encaminhamento SGM/SEDP Nº 145334714

São Paulo, 31 de outubro de 2025.

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo - CMSP

Assunto: Projeto de Lei nº 432/2018, de iniciativa da Vereadora Dra. Sandra Tadeu, que visa revogar o inciso II do artigo 9º da Lei 16.703 de 2017 e dá outras providências.

À PREF/CASA CIVIL/ATL III

Prezado Sr. Procurador,

Em atenção ao Encaminhamento PREF/CASA CIVIL/ATL III nº 144987102, acompanho e acolho integralmente as manifestações apresentadas pela Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação de Parcerias - CMAP, constantes do Encaminhamento nº 144908403, relativas ao Projeto de Lei nº 432/2018, de autoria da Vereadora Dra. Sandra Tadeu.

Solicito que sejam adotadas as providências necessárias para o regular prosseguimento do trâmite junto à Câmara Municipal de São Paulo, em conformidade com os preceitos legais aplicáveis.

Renovo meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Luiz Fernando Arantes Machado

Secretário Executivo

SGM/SEDP



Luiz Fernando Arantes Machado
Secretário(a) Executivo(a) de Desestatização e Parcerias
Em 31/10/2025, às 14:43.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **145334714** e o código CRC **1DC64428**.