

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Ofício SF nº 1.936/2011, do Presidente do Senado Federal, que encaminha, para fins do disposto no art. 234, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010.

RELATOR: Senador RENAN CALHEIROS

I – RELATÓRIO

Por intermédio do Ofício SF nº 1.936/2011, o Presidente do Senado Federal encaminha o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 166, de 2010, para pronunciamento desta Comissão, nos termos do art. 101, IV, c/c o art. 234, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a respeito da natureza das emendas aprovadas ao projeto pela Comissão de Serviços de Infraestrutura.

O PLS nº 166, de 2010, *institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.*

O projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE), de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo à última decidir terminativamente sobre ele. Todas as comissões se manifestaram favoravelmente à proposição, tendo a CI aprovado seis emendas de redação a ela. Não foi apresentado recurso para apreciação do projeto pelo Plenário da Casa.

Havendo dúvida quanto à natureza das emendas aprovadas, é solicitado pronunciamento da CCJ sobre a matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 234, parágrafo único, do RISF, *quando houver dúvidas sobre se a emenda apresentada como de redação atinge a substância da proposição, ouvir-se-á a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.*

A relevância da determinação do caráter das emendas reside no fato de que, sendo meramente de redação, elas não se submetem à regra do parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal, que determina o retorno, à Casa iniciadora, de projeto que tenha sido emendado pela Casa revisora. Como indica a retromencionada norma regimental, devem ser consideradas de redação apenas as emendas que não atinjam a substância da proposição. Diverso não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do assunto. No julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3 (DJ de 09.05.2003), asseverou o Ministro Nelson Jobim:

O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.

Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.

Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.

Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial.

Não basta a simples modificação do enunciado pelo qual se expressa a proposição jurídica.

O comando jurídico – a proposição – tem que ter sofrido alteração.

O conceito de emenda de redação é: modifica-se o enunciado, sem alterar a proposição.

Esse entendimento foi reafirmado no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238 (DJ de 12.09.2008). Desse modo, emendas que apenas proporcionem maior exatidão na linguagem ou explicitem aquilo que está implícito no dispositivo emendado, sem modificar o sentido da proposição original, devem ser havidas como de redação.

Feitas essas observações, cumpre examinar se as emendas oferecidas ao PLC pela CI podem ser consideradas de redação. Para melhor compreensão, apresentamos a seguir um comparativo do texto original do projeto e do texto resultante da aprovação das emendas:

Emenda	Redação Original do Projeto	Redação após a Emenda
Nº 1	Art. 9º, § 9º Os reajustes das tarifas de remuneração dos custos de operação observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.	Art. 9º, § 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.
Nº 2	Art. 9º § 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração dos custos de operação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se défice ou subsídio tarifário.	Art. 9º § 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se défice ou subsídio tarifário.
Nº 3	Art. 9º, § 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração dos custos de operação e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.	Art. 9º, § 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.
Nº 4	Art. 9º, § 1º A tarifa de remuneração dos custos de operação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.	Art. 9º, § 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

Nº 5	<p><i>Caput</i> do art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração dos custos de operação resultante do processo licitatório e da outorga do poder público.</p>	<p><i>Caput</i> do art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório e da outorga do poder público.</p>
Nº 6	<p>Art. 9º, § 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração dos custos de operação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superávit tarifário.</p>	<p>Art. 9º, § 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superávit tarifário.</p>

Como se vê, as emendas visam basicamente a substituir as referências à “remuneração dos custos de operação” do serviço de transporte público coletivo por “remuneração da prestação” do serviço de transporte público coletivo.

O exame dos dispositivos em questão, feito de forma isolada, pode levar à conclusão precipitada de que as emendas modificariam o seu alcance material e, como consectário, o significado dos comandos normativos emendados. Isso ocorre porque a remuneração da prestação de um serviço público envolve algo mais do que remuneração dos custos de operação do serviço. Os concessionários de serviço público obtêm sua remuneração fundamentalmente por meio da cobrança de tarifas (também admitindo a legislação outras receitas alternativas e complementares). Como observa Marcos Juruena Villela Souto, a tarifa deve refletir o capital investido, o custo operacional, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e o lucro do concessionário (*Direito Administrativo das Concessões*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2004, p. 32). E nem poderia ser de outro modo, pois não se presume que o concessionário se disponha a prestar o serviço público pelo preço de custo, sem auferir lucro e sem amortizar os investimentos feitos.

Tendo em vista os mandamentos de que, na execução dos contratos administrativos, sejam asseguradas as condições efetivas da proposta, e, na dos contratos de concessão, seja mantido um serviço adequado (arts. 37, XXI, e 175, parágrafo único, IV, da Constituição Federal), parecemos que a remuneração do concessionário deve contemplar todos os elementos antes indicados, e não apenas os custos de operação do serviço. A modificação do texto dos dispositivos do projeto, feita pelas emendas da CI, evita interpretações que conflitem com o regime constitucional dos contratos de concessão de serviço público.

Não entendemos, contudo, que dita modificação altera a substância das normas veiculadas naqueles dispositivos. Com efeito, uma leitura sistemática do art. 9º do PLC permite interpretar as emendas como de redação. O § 1º daquele artigo, em sua redação original, estabelece que *a tarifa de remuneração dos custos de operação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador*. Assim, para os fins daquele dispositivo, a “tarifa de remuneração dos custos de operação” destina-se a “cobrir os reais custos do serviço prestado, [...] além da remuneração do prestador”.

Ora, se, nos termos do projeto, a remuneração dos custos de operação se destinasse exclusivamente a cobrir os reais custos do serviço, seria supérflua a locução “além da remuneração do prestador”. Esta deve, portanto, referir-se a algo distinto dos custos de operação, e, na ausência de um critério de determinação, poderia referir-se a todos os demais itens que não os custos de operação, inclusive o lucro. Destarte, as referências, no texto, à “remuneração dos custos de operação do serviço” podem ser entendidas de forma mais ampla, que abranja não apenas o valor destinado a cobrir os custos operacionais. Em assim sendo, a substituição de expressões operada pelas emendas não modifica o sentido da norma, apenas o torna mais claro, corrigindo a redação defeituosa do art. 9º do PLC.

Concluímos, pois, que a expressão “remuneração dos custos de operação do serviço” tem alcance maior do que pode sugerir uma leitura perfunctória do texto, porquanto o § 1º do artigo deixa evidente que tal locução não expressa apenas a cobertura dos custos operacionais do prestador do serviço, mas envolve outros elementos, abrangidos pelo sintagma “além da remuneração do prestador”. Disso resulta serem de natureza meramente redacional as Emendas nº 1 a 6. Em favor dessa exegese estão os próprios preceitos constitucionais regedores da matéria. Se o texto do projeto anterior à modificação promovida pelas emendas for convertido em lei, será forçosa, a nosso ver, uma interpretação do art. 9º que lhe confira sentido idêntico ao do texto emendado, sob pena de o dispositivo vir a ser declarado inconstitucional.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido de responder ao Presidente do Senado Federal que possuem natureza de emenda de redação as de nº 1 a 6, aprovadas pela Comissão de Serviços de Infraestrutura ao Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator