

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DA CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 425 DE 2005**

Altera o inciso III do parágrafo único do art. 175 da Constituição Federal, proibindo o reajuste de tarifas de serviços públicos essenciais acima da taxa de inflação.

**Autores:** Deputado Fernando de Fabinho e outros

**Relator:** Deputado Zenaldo Coutinho

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA**

A proposta de emenda à Constituição Federal do nobre Deputado visa alterar o inciso III do parágrafo único do art. 175 da CF, acrescentando ao texto atual a parte final que trata de proibir o reajuste das tarifas de serviço público essencial acima da taxa de inflação.

Como justificativa, a proposta visa impor limites aos órgãos reguladores responsáveis pela política de reajuste dos serviços essenciais, como telefonia, luz, água e gás, proibindo o reajuste acima da inflação.

O relator, ilustre Deputado Zenaldo Coutinho, apresentou parecer pela admissibilidade da proposta.

#### **Boa Técnica.**

Como já tive oportunidade de ressaltar em outras oportunidades, nada obsta que a Comissão encarregada de emitir parecer sobre a admissibilidade das propostas de emenda constitucional possa alargar o âmbito de sua competência, dentro de conceitos flexíveis, como é o da admissibilidade,



para entender inadmissíveis, de plano, determinados conteúdos, que, à evidência, se afiguram desconexos com o texto constitucional.

O Supremo Tribunal Federal já deixou assente que “todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV da Constituição – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrição de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável” (Adin, 1.158/AM, rel. Ministro Celso de Mello, 19.12.94). Na seqüência, afirma o ilustre Ministro que a essência do devido processo legal reside na rejeição de qualquer lei que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade (ob. Cit.).

A discussão em torno de estabelecer critérios para o reajuste das tarifas de serviços públicos é matéria específica. A boa técnica indica, entretanto, que temas demasiadamente específicos, como a proibição do reajuste das tarifas acima da taxa de inflação, não devem constar do texto constitucional. Temas específicos devem ser discutidos no âmbito da legislação ordinária e jamais no texto constitucional.

### **Aspectos Constitucionais.**

A proposta ainda viola os princípios constitucionais da livre iniciativa e da não intervenção do Estado na economia. Vejamos.

O art. 170 da CF dispõe que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Nesse sentido, José Afonso da Silva discorre que “a liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato. É certamente o princípio básico do liberalismo econômico.” (Silva, José Afonso, “Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 1998, pág.767).

Manoel Gonçalves entende que “ponto fundamental numa constituição econômica é a delimitação de campo entre a iniciativa privada e a pública. Isto evidentemente reflete, numa larga medida, a opção por um dos dois tipos básicos de organização econômica. A economia descentralizada se



desenvolveu com a plena liberdade de iniciativa privada, a um tempo em que se condenava qualquer intervenção do Estado no domínio econômico.” (Filho, Manoel Gonçalves Ferreira, “Curso de Direito Constitucional”, 22ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1995, pág. 305).

Em relação a atuação estatal no domínio econômico, a Constituição Federal fala em exploração direta da atividade econômica pelo Estado (art. 173 da CF) e do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174 da CF).

Assim, compreende-se que o Estado pode ser um agente econômico e um agente disciplinador da economia reconhecendo-se, portanto, duas formas de intervenção do Estado no domínio econômico: a participação e a intervenção. José Afonso da Silva entende que “ambas constituem instrumentos pelos quais o Poder Público ordena, coordena e atua a observância dos princípios da ordem econômica tendo em vista a realização de seus fundamentos e de seu fim.” (Silva, José Afonso, “Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 1998, pág.778).

Já a prestação de serviço público essencial segue o disposto na no art. 175 da CF, segundo o qual “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviço público.”

Quando explorada sob o regime de concessão, como ocorre hoje com a maioria dos serviços público essenciais, a prestação do serviço público será formalizada através de contrato administrativo que conterà cláusulas que definam, em síntese, partes, objeto, área e prazo; modo, forma e condições da prestação de serviços; critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; preço do serviço e critério de reajuste contratual; direitos, garantias e obrigações dos usuários; projeções futuras de ampliações e modernizações; forma de fiscalização; penalidades contratuais e outros.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que “a tarifa tem a natureza de preço público e é fixada no contrato (...) a atual Constituição, no artigo 175, remete a lei a incumbência de dispor sobre política tarifária.” (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, “Direito Administrativo”, 14ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2002, pág.279).



Assim, o poder regulador também existe no que diz respeito à prestação de serviço público por concessionários privados. Para que se possa equilibrar, no regime de concessão de serviços públicos, o interesse do particular, que visa ao lucro, e do Estado, que visa ao bem comum, o poder regulador encontra, entretanto, limites.

Por isso, a Constituição Federal, embora possibilite que o Estado promova a revisão de cláusulas e condições contratuais, sempre assegura o equilíbrio econômico-financeiro, de forma que o concessionário saiba que seu investimento auferirá o retorno que motivou sua participação no procedimento licitatório.

Justamente por isto, o art. 37, XXI, CF dispõe que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (gn).

Ora, fica evidente que a proposta de emenda à Constituição nº 425/05, é inadmissível por atentar contra os princípios fundamentais da ordem econômica e por subtrair dos concessionários de serviços públicos o direito da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro que justificou sua participação no procedimento licitatório.

Diante de todo o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade e antijuridicidade da proposta. No mérito, pela rejeição.

Sala da Comissão, 05 de junho de 2007.

**Deputado Regis de Oliveira**



