



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

N.º 298-A, DE 2004

(Do Sr. Edmar Moreira e outros)

Revoga o artigo 240 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inadmissibilidade (relator: DEP. GERSON PERES).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Proposta inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- complementação de voto
- parecer da Comissão
- votos em separado

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. Fica revogado o art. 240 da Constituição Federal.

JUSTIFICAÇÃO

A carga tributária no Brasil já supera a casa dos 40% do PIB-Produto Interno Bruto, o que coloca o nosso país entre os que têm a maior incidência de tributos do mundo. Temos um elenco tão numeroso de tributos que nenhum brasileiro tem na memória a quantidade das espécies tributárias que se paga atualmente. Seja qual for o número, é inquestionável que a carga é pesada. Melhor: pesadíssima.

Tal fato tem contribuído à evidência para o tímido crescimento, quando não a estagnação e até a retração, da economia. Assinale-se que em 2003 o PIB encolheu em 0,2%. Crescimento econômico tímido ou negativo traz reflexos diretos para a atividade produtiva, gerando desemprego e agravando os problemas sociais. Além da queda na renda do trabalhador, os indicadores oficiais apontam para o crescente nível de desemprego no nosso país, cujo índice já supera os 12%.

Empregadores e empregados já desembolsam valores colossais sob a forma de contribuição social destinada ao setor público. Com efeito, o art. 240 da Constituição Federal estabeleceu as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Ora, tais contribuições, além de sua duvidosa eficácia, vêm contribuindo para a oneração da folha de salários das empresas e impedindo o emprego formal.

Na prática, entidades como o Sesi e o Senai – integrantes do chamado “Sistema S” e beneficiárias da contribuição compulsória prevista no art. 240 da Constituição – pouco oferecem em retribuição aos milhões de reais que são gerados pela arrecadação do tributo em referência. O produto da arrecadação tem servido, isto sim, para a acomodação de empresários mal-sucedidos nos comando dessas entidades, mediante polpudas remunerações e desmedidas mordomias. Afora isso, sabe-se que o Sesi e o Senai são especialistas na arte de construir suntuosos espaços de lazer para uma minoria privilegiada. Só insignificantes esforços são destinados à “formação profissional” a que alude o predito dispositivo constitucional.

Esta Proposta de Emenda à Constituição tem por escopo, portanto, através da desoneração da folha de salários, a geração de emprego, a redução do vínculo empregatício informal e a aceleração do crescimento econômico, pelo que espero dos ilustres Parlamentares sua aprovação.

Sala das Sessões, 30 de junho de 2004

Deputado Edmar Moreira
PL - MG

Proposição: PEC-298/2004

Autor: EDMAR MOREIRA E OUTROS

Data de Apresentação: 30/6/2004

Ementa: Revoga o artigo 240 da Constituição Federal.

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Total de Assinaturas:

Confirmadas:176

Não Conferem:15

Fora do Exercício:3

Repetidas:16

Ilegíveis:1

Retiradas:6

Assinaturas Confirmadas

- 1-ABELARDO LUPION (PFL-PR)
- 2-ADELOR VIEIRA (PMDB-SC)
- 3-AIRTON ROVEDA (PMDB-PR)
- 4-ALCESTE ALMEIDA (PMDB-RR)
- 5-ALMEIDA DE JESUS (PL-CE)
- 6-ALMIR MOURA (PL-RJ)
- 7-AMADOR TUT (PL-MT)
- 8-ANDRÉ LUIZ (PMDB-RJ)
- 9-ANDRÉ ZACHAROW (PP-PR)
- 10-ANSELMO (PT-RO)
- 11-ANTÔNIO CARLOS BIFFI (PT-MS)
- 12-ANTONIO CARLOS BISCAIA (PT-RJ)
- 13-ANTONIO JOAQUIM (PP-MA)
- 14-ARACELY DE PAULA (PL-MG)
- 15-ARNON BEZERRA (PTB-CE)
- 16-ÁTILA LINS (PPS-AM)
- 17-ÁTILA LIRA (PSDB-PI)
- 18-AUGUSTO NARDES (PP-RS)
- 19-B. SÁ (PPS-PI)
- 20-BERNARDO ARISTON (PMDB-RJ)
- 21-BONIFÁCIO DE ANDRADA (PSDB-MG)
- 22-CABO JÚLIO (PSC-MG)

23-CARLOS DUNGA (PTB-PB)
24-CARLOS NADER (PL-RJ)
25-CARLOS WILLIAN (PSC-MG)
26-CELCITA PINHEIRO (PFL-MT)
27-CELSO RUSSOMANNO (PP-SP)
28-CHICO DA PRINCESA (PL-PR)
29-CLÓVIS FECURY (PFL-MA)
30-COLBERT MARTINS (PPS-BA)
31-COLOMBO (PT-PR)
32-CONFÚCIO MOURA (PMDB-RO)
33-CORONEL ALVES (PL-AP)
34-COSTA FERREIRA (PSC-MA)
35-DARCI COELHO (PP-TO)
36-DELEY (PV-RJ)
37-DR. BENEDITO DIAS (PP-AP)
38-DR. EVILÁSIO (PSB-SP)
39-DR. HELENO (PP-RJ)
40-DR. RIBAMAR ALVES (PSB-MA)
41-DURVAL ORLATO (PT-SP)
42-EDMAR MOREIRA (PL-MG)
43-EDNA MACEDO (PTB-SP)
44-EDUARDO CUNHA (PMDB-RJ)
45-EDUARDO SCIARRA (PFL-PR)
46-ELIMAR MÁXIMO DAMASCENO (PRONA-SP)
47-ELISEU PADILHA (PMDB-RS)
48-ENIO TATICO (PTB-GO)
49-FERNANDO FERRO (PT-PE)
50-FRANCISCO APPIO (PP-RS)
51-FRANCISCO RODRIGUES (PFL-RR)
52-FRANCISCO TURRA (PP-RS)
53-GERALDO RESENDE (PPS-MS)
54-GERALDO THADEU (PPS-MG)
55-GIACOBO (PL-PR)
56-GILBERTO NASCIMENTO (PMDB-SP)
57-GONZAGA MOTA (PSDB-CE)
58-HOMERO BARRETO (PTB-TO)
59-INALDO LEITÃO (PL-PB)
60-ISAÍAS SILVESTRE (PSB-MG)
61-IVAN RANZOLIN (PP-SC)
62-IVO JOSÉ (PT-MG)
63-JACKSON BARRETO (PTB-SE)
64-JAIME MARTINS (PL-MG)
65-JAIR BOLSONARO (PTB-RJ)
66-JOÃO BATISTA (PFL-SP)
67-JOÃO CALDAS (PL-AL)
68-JOÃO LEÃO (PL-BA)

69-JOÃO MAGALHÃES (PMDB-MG)
70-JOÃO MATOS (PMDB-SC)
71-JOÃO PAULO GOMES DA SILVA (PL-MG)
72-JOÃO PIZZOLATTI (PP-SC)
73-JOAQUIM FRANCISCO (PTB-PE)
74-JONIVAL LUCAS JUNIOR (PTB-BA)
75-JOSÉ CHAVES (PTB-PE)
76-JOSÉ LINHARES (PP-CE)
77-JOSÉ MILITÃO (PTB-MG)
78-JOSÉ RAJÃO (-)
79-JOSÉ SANTANA DE VASCONCELLOS (PL-MG)
80-JOSUÉ BENGTSON (PTB-PA)
81-JOVINO CÂNDIDO (PV-SP)
82-JÚLIO CESAR (PFL-PI)
83-JURANDIR BOIA (PSB-AL)
84-JUTAHY JUNIOR (PSDB-BA)
85-LAEL VARELLA (PFL-MG)
86-LAVOISIER MAIA (PSB-RN)
87-LÉO ALCÂNTARA (PSDB-CE)
88-LEODEGAR TISCOSKI (PP-SC)
89-LEONARDO MATTOS (PV-MG)
90-LEONARDO MONTEIRO (PT-MG)
91-LEONARDO VILELA (PP-GO)
92-LEÔNIDAS CRISTINO (PPS-CE)
93-LINCOLN PORTELA (PL-MG)
94-LOBBE NETO (PSDB-SP)
95-LUCIANO LEITOA (PSB-MA)
96-LUIZ ALBERTO (PT-BA)
97-LUIZ ANTONIO FLEURY (PTB-SP)
98-LUIZ BITTENCOURT (PMDB-GO)
99-LUIZ CARLOS HAULY (PSDB-PR)
100-MANATO (PDT-ES)
101-MANOEL SALVIANO (PSDB-CE)
102-MARCELLO SIQUEIRA (PMDB-MG)
103-MARCELO ORTIZ (PV-SP)
104-MARCONDES GADELHA (PTB-PB)
105-MARCOS DE JESUS (PL-PE)
106-MARCUS VICENTE (PTB-ES)
107-MÁRIO HERINGER (PDT-MG)
108-MAURO BENEVIDES (PMDB-CE)
109-MAURO PASSOS (PT-SC)
110-MAX ROSENMAN (PMDB-PR)
111-MEDEIROS (PL-SP)
112-MENDONÇA PRADO (-)
113-MILTON BARBOSA (PFL-BA)
114-MILTON CARDIAS (PTB-RS)

115-MILTON MONTI (PL-SP)
116-MOACIR MICHELETTO (PMDB-PR)
117-MUSSA DEMES (PFL-PI)
118-NELSON MEURER (PP-PR)
119-NELSON TRAD (PMDB-MS)
120-NEUTON LIMA (PTB-SP)
121-NILSON PINTO (PSDB-PA)
122-NILTON BAIANO (PP-ES)
123-ODAIR (PT-MG)
124-ODÍLIO BALBINOTTI (PMDB-PR)
125-OSMÂNIO PEREIRA (PTB-MG)
126-OSÓRIO ADRIANO (PFL-DF)
127-OSVALDO BIOLCHI (PMDB-RS)
128-OSVALDO REIS (PMDB-TO)
129-PASTOR FRANKEMBERGEN (PTB-RR)
130-PASTOR PEDRO RIBEIRO (PMDB-CE)
131-PASTOR REINALDO (PTB-RS)
132-PAUDERNEY AVELINO (PFL-AM)
133-PAULO BALTAZAR (PSB-RJ)
134-PAULO BAUER (PFL-SC)
135-PAULO KOBAYASHI (PSDB-SP)
136-PAULO PIMENTA (PT-RS)
137-PEDRO CANEDO (-)
138-PEDRO CHAVES (PMDB-GO)
139-PEDRO CORRÊA (PP-PE)
140-PEDRO FERNANDES (PTB-MA)
141-PEDRO NOVAIS (PMDB-MA)
142-PHILEMON RODRIGUES (PTB-PB)
143-RAFAEL GUERRA (PSDB-MG)
144-REMI TRINTA (PL-MA)
145-RICARDO IZAR (PTB-SP)
146-ROBERTO BRANT (PFL-MG)
147-ROMEL ANIZIO (PP-MG)
148-RONALDO VASCONCELLOS (PTB-MG)
149-RUBENS OTONI (PT-GO)
150-RUBINELLI (PT-SP)
151-SALVADOR ZIMBALDI (PTB-SP)
152-SANDRO MABEL (PL-GO)
153-SARAIVA FELIPE (PMDB-MG)
154-SARNEY FILHO (PV-MA)
155-SERGIO CAIADO (PP-GO)
156-SEVERIANO ALVES (PDT-BA)
157-SILAS BRASILEIRO (PMDB-MG)
158-SIMÃO SESSIM (PP-RJ)
159-VADÃO GOMES (PP-SP)
160-VANDERLEI ASSIS (PP-SP)

161-VICENTE ARRUDA (PSDB-CE)
162-VICENTINHO (PT-SP)
163-VIEIRA REIS (PMDB-RJ)
164-VIGNATTI (PT-SC)
165-VIRGÍLIO GUIMARÃES (PT-MG)
166-WAGNER LAGO (PP-MA)
167-WALTER FELDMAN (PSDB-SP)
168-WASNY DE ROURE (PT-DF)
169-WILSON SANTOS (-)
170-ZARATTINI (PT-SP)
171-ZÉ GERALDO (PT-PA)
172-ZÉ GERARDO (PMDB-CE)
173-ZÉ LIMA (PP-PA)
174-ZELINDA NOVAES (PFL-BA)
175-ZENALDO COUTINHO (PSDB-PA)
176-ZONTA (PP-SC)

Assinaturas que Não Conferem

1-CARLOS WILLIAN (PSC-MG)
2-EDISON ANDRINO (PMDB-SC)
3-EDUARDO VALVERDE (PT-RO)
4-GASTÃO VIEIRA (PMDB-MA)
5-GONZAGA MOTA (PSDB-CE)
6-HELENO SILVA (PL-SE)
7-JANETE CAPIBERIBE (PSB-AP)
8-MORONI TORGAN (PFL-CE)
9-MURILO ZAUITH (PFL-MS)
10-NEUCIMAR FRAGA (PL-ES)
11-PAULO RUBEM SANTIAGO (PT-PE)
12-ROBERTO MAGALHÃES (PTB-PE)
13-TATICO (PTB-DF)
14-WELLINGTON ROBERTO (PL-PB)
15-WILSON SANTIAGO (PMDB-PB)

Assinaturas de Deputados(as) fora do Exercício

1-DAMIAO FELICIANO (PP-PB)
2-IVAN PAIXÃO (PPS-SE)
3-SANDES JÚNIOR (PP-GO)

Assinaturas Repetidas

1-ANSELMO (PT-RO)
2-BISMARCK MAIA (PSDB-CE)
3-COLBERT MARTINS (PPS-BA)
4-ELISEU PADILHA (PMDB-RS)
5-FERNANDO FERRO (PT-PE)
6-GERALDO RESENDE (PPS-MS)

7-ISAÍAS SILVESTRE (PSB-MG)
8-JACKSON BARRETO (PTB-SE)
9-MILTON BARBOSA (PFL-BA)
10-MILTON CARDIAS (PTB-RS)
11-MOACIR MICHELETTO (PMDB-PR)
12-PAULO KOBAYASHI (PSDB-SP)
13-PAULO PIMENTA (PT-RS)
14-SARNEY FILHO (PV-MA)
15-VIGNATTI (PT-SC)
16-WELLINGTON ROBERTO (PL-PB)

Assinaturas Retiradas

1-ALEX CANZIANI (PTB-PR)
2-ATHOS AVELINO (PPS-MG)
3-BISMARCK MAIA (PSDB-CE)
4-DR. FRANCISCO GONÇALVES (PTB-MG)
5-EDUARDO BARBOSA (PSDB-MG)
6-ROMEU QUEIROZ (PTB-MG)

Seção de Registro e Controle e de Análise de Proposições

Ofício nº 108/2004

Brasília, 16 de agosto de 2004

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição do Senhor Deputado Edmar Moreira e outros, que "Revoga o artigo 240 da Constituição Federal", contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de :

176	Confirmadas
15	Não Conferem
3	Fora do Exercício
16	Repetidas
1	Ilegíveis
6	Retiradas

Atenciosamente,

RUTHIER DE SOUSA SILVA
Chefe

A Sua Senhoria o Senhor
Dr. MOZART VIANNA DE PAIVA
Secretário-Geral da Mesa
N E S T A

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....

**TÍTULO IX
DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS**

.....

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

** Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

.....

.....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado EDMAR MOREIRA, busca revogar o artigo 240 da Constituição Federal, que dispõe sobre as contribuições sociais destinadas aos serviços sociais de assistência e de formação profissional vinculados ao sistema sindical.

Segundo o seu Autor, a PEC justifica-se na medida em que os percentuais de contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento têm desestimulado a contratação formal de trabalhadores pelas empresas.

Ressalta, ainda, que, “Na prática, entidades como o SESI e o SENAI – integrantes do chamado ‘Sistema S’ e beneficiárias da contribuição compulsória prevista no artigo 240 da Constituição Federal – pouco oferecem em retribuição.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A PEC, sob o prisma da constitucionalidade formal, está apta a ser analisada.

Contudo, sob o enfoque material, não vejo como se chegar àquela mesma conclusão, pois, como se verá, a proposição viola Princípios e Objetivos Fundamentais e normas sensíveis da Constituição da República.

O artigo 240 que se busca revogar assim prescreve:

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Tomando o SESI e o SENAI como exemplos dessas entidades, porquanto expressamente citadas pelo Autor da PEC em sua justificação, e, por conseguinte, os Decretos-lei nº 9.403 de 25 de junho de 1946 e 4.048 de 22 de janeiro de 1942 que, respectivamente, autorizaram a criação dessas entidades, além dos seus regulamento e regimento internos, aprovados pelo Decreto nº 57.375 de 2 de dezembro de 1965 e pelo Decreto nº 494 de 10 de janeiro de 1962, verifica-se a relevância social de suas finalidades para o bem-estar nacional.

Ao SESI, por força de seus Diplomas instituidores, compete, entre outras, executar medidas que contribuam para o bem-estar dos trabalhadores, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país e para o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes.

Na execução dessas finalidades, o SESI tem como objetivos principais a alfabetização dos trabalhadores e seus dependentes, a educação de base, promover assistência e melhoria das condições de habitação, nutrição e higiene do

trabalhador, sempre visando à valorização do homem e aos incentivos à atividade produtora.

O SENAI, por seu turno, em vista de sua condição de entidade de ensino profissional, cuidará da formação dos trabalhadores das indústrias e atividades assemelhadas, a partir da aprendizagem industrial, da assistência na elaboração e execução de programas de treinamento de pessoal, da concessão de bolsas de estudos e de aperfeiçoamento a pessoal de direção e do desenvolvimento de pesquisas tecnológicas, dentre outras atividades de igual relevo social.

A aprovação da PEC significará a cessação da fonte de custeio dessas entidades sempre presentes e atuais. Apesar de sexagenárias, inevitavelmente, com esta proposta, elas desaparecerão com grandes prejuízos sociais. Com efeito, com suas extinções, deixariam de ser realizadas, hoje, diversas atividades, podendo ser citadas:

No caso do SESI:

Na área de Educação, mais de 1.708.000 de matrículas escolares; 11.701 salas de aula de 4.432 escolas, 3.457 tele-salas 234 bibliotecas, 302 cozinhas escolares e 104 refeitórios;

Na área de Saúde, 5 milhões (4.971.852) consultas, 3,6 milhões (3.573,395) exames complementares, realizadas em 2.150 consultórios, 131 centros de radiologia, 150 laboratórios e 160 salas de enfermagem.

Em Lazer, 26,5 milhões (26.432.487) de participantes, com 4,5 milhões (4.510.842) de espectadores, 106 mil (106.333) eventos, cerca de 1 milhão (958.174) de matrículas em atividades formativas e 6.478 empresas atendidas em ações de lazer. Afora 623 quadras esportivas, 312 campos de futebol, 527 piscinas 64 estádios, 127 Clubes do Trabalhador, 198 Academias, 248 Ginásios Esportivos, 42 teatros, 140 Auditórios;

Projetos como Por Um Brasil Alfabetizado, em parceria com o Governo Federal que alcançou a alfabetização de 1,6 milhões de pessoas em 4 anos. A Ação Global que em 2006 foi responsável por 2.283.592 atendimentos. O projeto SESI Cozinha Brasil que realizou 800 mil atendimentos e mobilizou 1.800 parceiros

proporcionando alimentação inteligente, de boa qualidade e a baixo custo para a população brasileira;

O atendimento a mais de 1.800 empresas na promoção de qualidade, segurança e saúde das condições de trabalho.

No caso do SENAI:

Mais de 2 milhões de matrículas em educação profissional deixariam de ser geradas anualmente;

A absorção pela indústria brasileira, todo ano, 79% dos ex-alunos matriculados nos cursos de educação do SENAI, perde importante fonte de mão-de-obra qualificada;

Mais 7,3 mil tecnólogos deixariam de ser formados todo ano;

4,9 mil pessoas deixam de receber anualmente títulos de certificações profissionais;

Mais de 16 mil empresas deixariam de receber serviços técnicos e tecnológicos, com destaque para os de pesquisa aplicada, desenvolvimento experimental e design;

707 unidades, espalhadas em todo o país, seriam desativadas;

Mais de 17 mil empregos diretos seria extintos.

No caso do SESC e do SENAC serão extintos, em síntese:

46.377 empregos diretos;

(SESC) Centros de atividades 226; Unidades de turismo 43, Unidades habitacionais 4.735 (chalés, apartamentos com 15.737 leitos); Centros educacionais SESCLER 58; Salas de aula 1.495; Consultórios odontológicos 850; Unidades móveis OdontoSESC 50; Unidades móveis BiblioSESC 23; Unidades móveis cultura 9; Unidades móveis lazer e saúde 7; Bibliotecas 241; Teatros, cinemas, auditórios e centros cultural 350; Espaços esportivos 1.319; Espaços recreativos 1.183.

Note-se que todas essas ações são desenvolvidas sem o aporte de qualquer recurso orçamentário público, seja da União, dos Estados, Distrito Federal ou Municípios. São elas financiadas com recursos dos próprios setores interessados.

As contribuições para essas entidades não representam uma despesa, mas um investimento no Brasil.

Além disso, os custos de suas ações são muito inferiores aos dos órgãos estatais quando procuram fazer algo semelhante.

A proposição de extinção da fonte de custeio dessas entidades e, em conseqüência, delas próprias, diante do inquestionável interesse público de que se revestem suas missões e dos seus resultados altamente positivos e insuperáveis de suas ações, esbarra em princípios e objetivos constitucionais fundamentais estabelecidos nos artigos 1º e 3º da CF, tais como a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa e solidária, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a erradicação da pobreza e da marginalidade, a redução das desigualdades sociais e regionais. Isto sem contar os objetivos advindos dos artigos 170 e 203 da CF, que também acabariam atingidos, tais como a valorização do trabalho humano, a busca do pleno emprego, a proteção à família, à infância, à adolescência e a integração ao mercado de trabalho.

Para mais, os serviços sociais autônomos são tão importantes que o constituinte originário, em artigos próprios (art. 240 e 62, do ADCT), os reconheceu em grau constitucional e lhes concedeu estabilidade e permanência.

Neste particular, o Professor Ives Gandra Martins, citando expressamente o SENAI e o SESI, diz que o sentido do artigo 240 da CF é, justamente, o de preservar tais entidades, tecendo, em seguida, severas críticas aos que querem suprimir a garantia constitucional (Comentários à Constituição do Brasil, vol. 9, pág. 125, 1998).

Além disso, a proposição não encontra respaldo na razoabilidade fática e constitucional, só podendo ser atribuída a um espírito de emulação. Uma injustiça social.

Ademais, anoto que a supressão do artigo 240 da CF importará, também, na extinção do SEBRAE, APEX e ABDI, posto que a contribuição para

estes entes é um adicional aquelas destinadas aos demais serviços sociais autônomos.

Propor acabar com o SESI, o SENAI, o SESC, o SENAC, o SEST, o SENAT e o SENAR significa contrariar a constituição em seus princípios e objetivos pétreos e sensíveis.

Destarte, a proposição padece de vício jurídico insanável e, por esta razão, manifesto meu voto no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 298, de 2004.

Sala da Comissão, em 5 de julho de 2007.

Deputado GERSON PERES

Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado EDMAR MOREIRA, busca revogar o artigo 240 da Constituição Federal, que dispõe sobre as contribuições sociais destinadas aos serviços sociais de assistência e de formação profissional vinculados ao sistema sindical.

Segundo o seu Autor, a PEC justifica-se na medida em que os percentuais de contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento têm desestimulado a contratação formal de trabalhadores pelas empresas.

Ressalta, ainda, que, “Na prática, entidades como o SESI e o SENAI – integrantes do chamado ‘Sistema S’ e beneficiárias da contribuição compulsória prevista no artigo 240 da Constituição Federal – pouco oferecem em retribuição.

Em 05 de julho do ano corrente apresentei parecer pela inadmissibilidade da proposta.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A presente complementação traz considerações de reforço indispensáveis à análise que fiz ao nosso parecer sobre a PEC 298/004, cujo inusitado “art. único” não traduz proposição jurídica adequada a obter desta Comissão o juízo de admissibilidade.

Já afirmamos que a PEC 298, sob o prisma da constitucionalidade formal, está apta a ser analisada sobre a sua compatibilidade material com a constituição.

Dessa análise decorrerá a admissibilidade ou não. Convém, porém, precedendo essa análise jurídica e constitucional, indagar-se:

1) A CCJ, guardiã da Constituição Federal (CF) e das leis, no poder Legislativo, limitar-se-á, exclusivamente, a fazer tramitar PECs que não contrariem, de forma explícita, cláusulas pétreas?

2) A CCJ, com competência regimental, “em campos temáticos ou áreas de atividades”, deve ignorar fundamentos da justificação quando não reúna e comprove respaldo na razoabilidade fática e constitucional, para conceder a admissibilidade ou, conseqüentemente, quando traduza nefastas conseqüências de injustiça social ou emulativa?

3) As PECs, assim propostas, não poderão ser, posteriormente, responsáveis pelo desordenamento jurídico que desestabilize a ordem social, econômica-financeira e política da Nação?

4) A CCJ é, porventura, mera comissão permanente de admissibilidade de PECs, sem considerar e avaliar, em profundidade, os fundamentos de suas

intenções, dados e provas aéticas consistentes que visem **a** mudar preceitos constitucionais originários?

5) O tipo de procedimento de concessão de admissibilidade, sem análise de seus efeitos sobre o arcabouço constitucional, e de seus objetivos, se imediatistas ou não, se justos ou não, se emulativos ou não, não transformará a CCJ em mero veículo condutor de PECs para a formação das Comissões Mistas e, conseqüentemente, se integrarem ao já numeroso cadastro de espera, prontas, como reserva técnica, para coagir governos e instituições e desacreditá-los?

Deixamo-lhes à reflexão estas indagações com as quais iniciamos esta complementação de parecer técnico e jurídico contrário à admissibilidade da PEC 298/004.

Do voto em separado do eminente Deputado Regis de Oliveira, formalmente desfavorável ao parecer, extraímos reforço jurídico ao nosso parecer com que ainda esperamos convencê-lo para repensá-lo, como sempre procedeu em sua trajetória digna de magistrado, fazendo justiça à sociedade.

A mais autorizada doutrina constitucional contemporânea ensina-nos que o poder de emenda à Constituição é limitado e não pode ser desrespeitado pelo legislador constituinte derivado. São as limitações explícitas e implícitas.

As explícitas são consagradas pelo legislador constituinte originário e estão enumeradas no § 4º do art. 60, - a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Já as implícitas, embora não enunciadas expressamente no texto da CF, são inerentes ao próprio sistema dos poderes ou das relações do Estado com os cidadãos, por ela estruturado que ficaria, irremediavelmente, comprometido na sua essência, caso o poder de emenda retirasse da Constituição um desses dispositivos.

José Afonso da Silva (Comentário contextual à constituição, 4º ed., Malheiros, São Paulo, p. 441, 2007) observa que a CF não incluiu a República entre as matérias imodificáveis por emenda constitucional, porque instituiu um plebiscito para deliberar sobre a adoção da monarquia. Vencido o episódio do plebiscito, a ninguém ocorreria admitir pudesse cogitar-se de emendar a CF para instituí-la, embora o ilustre e estimado dep. Cunha Bueno (SP) tenha tanto se empenhado, sem êxito, para o restabelecimento da monarquia.

Não sei se o digno Deputado Regis de Oliveira concorda conosco. Trechos de seu judicioso voto se assentam para os que, talvez como S. Excia., não concordam, quase sempre, com as limitações implícitas. Invoca-as, porém, com as nossas mesmas restrições, quando lembra “a tendência de revisão de conceitos” até eliminando-os, se “superados e se esbarraram nos interesses reais e efetivos da sociedade”.

Exatamente, repete-se e comprova-se: os conceitos do “Sistema S” não estão “superados” e, pelo contrário estão integrados “nos interesses reais e efetivos da sociedade”. Suas atividades são efetivas, essenciais e produtivas à sociedade. Em conseqüência, consubstanciamos o parecer também dentro das limitações materiais relativas.

J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, ed. Almedina, Coimbra, 1991 p. 1.137/1.138) ensina que são ... “relativos aqueles limites que se destinam a condicionar o exercício do poder de revisão, mas não a impedir a modificabilidade das normas constitucionais, desde que cumpridas as condições agravadas e estabelecidas por esses limites”.

Logo, os limites materiais são, portanto, conclui Canotilho, “garantias de determinados princípios, independentemente, da sua concreta expressão constitucional”.

O voto em separado esbarra também no exemplo de que o Estado precisa arrecadar tributos para exercer suas múltiplas atividades que a CF lhe confere. Os dispositivos constitucionais do sistema tributário podem ser emendados, desde que o constituinte derivado aloque ao Estado outras receitas que alcancem o objetivo dos preceitos suprimidos. Ora, o art. 240 assegurou, na Constituinte, ao SESI, SENAI, SESC e SENAC, e àqueles que desta matriz derivaram, SEST, SENAT e SENAR, reconhecendo a excelência dos seus serviços educacionais e assistenciais aos trabalhadores, a perpetuação de suas receitas compulsórias para garantir a continuidade de suas atividades e o definitivo conceito de entidade de direito privado.

Essa receita não se destina a atender a interesses privados das próprias entidades beneficiárias, mas sim a concretizar direitos sociais dos trabalhadores e de suas famílias, direitos à educação, à saúde, ao lazer, à proteção à maternidade e à infância, todos explicitados, no próprio texto constitucional, como direitos *fundamentais*, conforme enunciado no art. 6º da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº. 26/2000.

Não importa que os direitos sociais não estejam expressamente mencionados no § 4º do art. 60 da CF. O seu exercício já está afirmado, no preâmbulo da CF, como objetivo essencial ao Estado Democrático, pois são eles expressões da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República, e da realização do direito à vida, à liberdade e à igualdade.

Chamamos, novamente, Canotilho, que nos ensina: “as normas constitucionais que definem fins e tarefas do Estado são verdadeiras imposições constitucionais que os órgãos do Estado estão obrigados a respeitar de forma concreta e permanente, inclusive nas diretrizes materiais” (ob. cit. pág. 184/185).

Complementa-se este ponto fundamental com a lição de José Afonso da Silva (ob. cit. Pág. 183): “Assim podemos dizer que “os direitos sociais”, como dimensões

dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a equalização de situação sociais desiguais são, portanto, direitos que se ligam com o direito da igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, na medida que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real o que, por sua vez, proporciona condições mais compatível com o exercício da liberdade”.

Logo, se esses direitos não podem ser suprimidos, igualmente, não podem ser destruídos pela supressão insensata do dispositivo constitucional que assegura a sua eficácia em benefício de milhões de trabalhadores ao sistema que provê o seu gozo efetivo através das contribuições compulsórias mantidas pelo art. 240 da CF.

Ainda que o voto em separado possa a vir reputar, meramente, relativa a revisão – no caso a supressão expressa do art. 240 da CF – há de concordar conosco que só poderia ser possível se assegurasse a adequação financeira de sustentabilidade aos benefícios do “Sistema S”, o mesmo nível de acesso e direitos de que atualmente desfrutam os trabalhadores, pois é também característica do regime de tutela dos Direitos Sociais, no Estado de Direito Democrático Contemporâneo, a proibição do retrocesso ou, em outras palavras, a evolução reacionária. Ou seja, viola a essência da CF a supressão de uma forma de atendimento efetivo à sociedade, que o legislador constituinte originário entendeu fundamental, sem colocar nada em seu lugar, criando um vácuo no ordenamento jurídico constitucional, que é dever dessa CCJ não permitir que aconteça.

A garantia e a eficácia desses direitos não podem sofrer diminuição, salvo se, comprovadamente, a sua manutenção ponha em risco a eficácia de direitos, humanitariamente, mais valiosos de outros cidadãos.

Não é o que acontece, com os excelentes serviços de educação, saúde e lazer que as entidades do “Sistema S” prestam aos trabalhadores e suas famílias.

Por aqui, data vênua, se pode destituir de fundamento a insinuação do voto em separado de que “sua manutenção poderia sacrificar as futuras gerações das famílias dos trabalhadores”. Esta afirmação, fundamentalmente contraditória, robustece o princípio da proibição do retrocesso, aplicável à inadmissibilidade da PEC 298/2004, pois, comprovadamente, são efetivos, eficazes e excelentes os serviços de educação, saúde e lazer que as entidades do “Sistema S” prestam aos trabalhadores e suas famílias.

Invoca-se, no voto em separado, a discussão em leitura feita de reportagem de um importante jornal de São Paulo. O senso crítico sobre ela retrata equívocos reparáveis comprovadamente.

Em primeiro lugar, não se trata de uma posição institucional do TCU, mas isolada do Ministro-auditor Marcos Bemquerer. Em segundo, todas as receitas e ações das entidades do “Sistema S” são auditadas e fiscalizadas pela SFC e pela CGU, além de julgadas pelo TCU. Na verdade, seria leviano, o que nunca foi, se o TCU aprovasse as contas dessas entidades, como vem fazendo há anos, se tivesse dificuldades para fiscalizar ou dúvidas sobre as suas arrecadações e realizações.

Quando irregularidades – que raramente ocorrem – ou falhas formais são detectadas, o TCU aplica as devidas sanções ou faz as recomendações necessárias. As informações de jornais, embora úteis e necessárias, não são os melhores caminhos de sustentação à redação simplista, socialmente injusta e emulativa de uma PEC, como a 298/2004. As indagações que preocupam o douto Dep. Regis de Oliveira servem para outro tipo de providências legais. Julgamo-las imprudentes e insustentáveis juridicamente, para se admitir a redação do art. único da PEC 298/2004 que, em poucas palavras, quer nada mais nada menos do que a

extinção do SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEST, SENAT, SENAR, SEBRAE, SESCOOP, APEX e ABDI.

Ora, sendo assim, é o digno parlamentar que vem ao nosso encontro, em seu voto em separado, quando reconhece que “as garantias não se esgotam no rol do art. 5º... e confessa ... “Há princípios e direitos implícitos que, igualmente dirigem a inadmissibilidade de alteração constitucional” e lembra, em concreto, a ADIn relatada pelo Ministro do STF, Sidney Sanches. Por fim, sobre a proibição de retrocesso, quanto à eficácia dos direitos sociais, há uma insuperável lição de Canotilho (na ob. cit. pág. 474, 681 e 682):

“O princípio da Democracia econômica e social aponta para a proibição do retrocesso. A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de “contra revolução social” ou da “evolução reacionária” com isto que dizer-se que os direitos sociais e econômicos, (ex: direitos dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação etc.), uma vez alçados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. Desta forma e, independentemente do problema fático da irreversibilidade das conquistas sociais, o princípio em análise justifica, pelo menos a subtração à livre e oportunista disposição do legislador, a diminuição dos direitos adquiridos (ex: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio de proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural... O reconhecimento desta proteção de direitos prestacionais de propriedade, subjetivamente, adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e expectativas, subjetivamente alicerçadas. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente à norma manifestamente aniquiladora das chamadas conquistas sociais”.

Esta insuperável e magistral lição demonstra e consolida a posição deste despretensioso parecer complementar de que esta CCJ tem o dever de apreciar se uma PEC viola cláusulas constitucionais implícitas, como faz a PEC 298/2004. Ocorre que esta PEC faz mais do que isso, pois viola cláusulas explícitas, ou as chamadas cláusulas pétreas, como se pode concluir a partir de inúmeras e reiteradas decisões do STF, reputando o direito da saúde, que constitui parte fundamental do “Sistema S”, em um direito individual, como “conseqüência constitucional indissolúvel do direito à vida”, a partir do *leading case*, de que foi relator o eminente ministro Celso de Melo.

Face ao exposto, reitero, data vênua, que a presente proposição - PEC 298/2004 - padece de vício jurídico insanável, por violar princípios constitucionais implícitos e explícitos e, conseqüentemente, manifesto o meu voto pela sua inadmissibilidade.

Brasília, 25 de outubro 2007

Deputado Gerson Peres

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Antonio Carlos Magalhães Neto, Paulo Magalhães, Edmar Moreira, Nelson Trad, Eduardo Cunha, Marcelo Ortiz, José Genoíno e Regis de Oliveira, pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 298/2004, nos termos do Parecer, com complementação, do Relator, Deputado Gerson Peres.

Os Deputados Antonio Carlos Magalhães Neto, Regis de Oliveira e Roberto Magalhães apresentaram votos em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados: Leonardo Picciani - Presidente, Mendes Ribeiro Filho e Marcelo Itagiba - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Magalhães Neto, Benedito de Lira, Bruno Araújo, Colbert Martins, Edmar Moreira, Edson Aparecido, Efraim Filho, Felipe Maia, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, Indio da Costa, José Genoíno,

José Mentor, Magela, Marcelo Ortiz, Márcio França, Maria Lúcia Cardoso, Maurício Rands, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Moreira Mendes, Nelson Trad, Paes Landim, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Professor Victorio Galli, Regis de Oliveira, Renato Amary, Roberto Magalhães, Sandra Rosado, Silvinho Peccioli, Valtenir Pereira, Vilson Covatti, Vital do Rêgo Filho, Wilson Santiago, Wolney Queiroz, Albano Franco, André de Paula, Carlos Willian, Edmilson Valentim, Eduardo Cunha, Gonzaga Patriota, Humberto Souto, Matteo Chiarelli, Odílio Balbinotti, Pastor Manoel Ferreira, Ricardo Tripoli, Sandro Mabel e William Woo.

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2007.

Deputado LEONARDO PICCIANI
Presidente

VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. Antônio Carlos Magalhães Neto)

I - RELATÓRIO

A proposta, encabeçada pelo ilustre Deputado Edmar Moreira, revoga o artigo 240 da Constituição Federal, que exclui da incidência do artigo 195, também da Lei Magna, as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Os autores justificam que “empregados e empregadores já desembolsam valores colossais sob a forma de contribuição destinada ao setor público.” Dizem mais: tais contribuições, além de eficácia duvidosa, “vêm contribuindo para a oneração da folha de salários das empresas e impedindo o emprego formal.” Na avaliação dos subscritores, as entidades favorecidas, como Sesi e Senai, integrantes do chamado **Sistema S**, pouco oferecem como contrapartida pelos “milhões de reais” que arrecadam. “O produto da arrecadação tem servido, isto sim, para a acomodação de empresários mal-sucedidos nos comandos dessas entidades, mediante polpudas remunerações e desmedidas mordomias.”

A relatoria conclui pela inadmissibilidade do projeto. Sustenta Sua Excelência que sua aprovação implicaria a extinção das entidades do **Sistema S** (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat e Senar), contrariando a Constituição “em seus princípios e objetivos pétreos e sensíveis.”

É o relatório.

II – VOTO

Louvo o trabalho do eminente Relator, mas discordo de Sua Excelência. Alega a douta relatoria que a aprovação da “PEC significará a cessação da fonte de custeio” das entidades retrocitadas, “com grandes prejuízos sociais.” Avalia que isso importaria o próprio desaparecimento delas, com o sacrifício de princípios constitucionais básicos, como “a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa e solidária, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a erradicação da pobreza e da marginalidade, a redução das desigualdades sociais e regionais”, bem como “a valorização do trabalho humano, a busca do pleno emprego, a proteção à família, à infância, à adolescência e a integração ao mercado do trabalho.”

Quanto ao mérito, o parecer é incensurável para os defensores do **Sistema S**. Faltou dizer apenas quanto o sistema arrecada e qual o destino de todo o dinheiro que recebe. Afora isso, dificilmente haverá outro que o supere, especialmente pela eloquência dos números que traz como resultado da atuação das entidades envolvidas. Mas descabe a esta Comissão apreciar o mérito das propostas de emendas constitucionais. Trata-se de matéria já pacificada há mais de dez anos, mediante questão de ordem suscitada pelos ex-Deputados Nilson Gibson, Alexandre Cardoso e Matheus Schimit e resolvida pelo então Presidente Luís Eduardo Magalhães, de saudosa lembrança, de acordo com a qual cumpre a este órgão “pronunciar-se exclusivamente sobre a admissibilidade da proposta.” Questões de mérito pertencem à Comissão Especial a ser instalada, carecendo legitimidade à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para analisá-las, sob pena de violação ao Regimento (*Regimento Interno, art. 202, § 2º*)

Pessoalmente nada tenho contra o **Sistema S** ou qualquer de suas entidades. Reconheço a importância de algumas de suas ações, notadamente na preparação profissional de jovens que disputam o mercado de trabalho. Mas este não é o fôro adequado para se dissertar sobre suas virtudes ou defeitos nem para decidir sobre a utilidade, conveniência e oportunidade de mantê-lo como está. Cabe-nos dizer apenas se o projeto preenche ou não os requisitos formais, circunstanciais e materiais para tramitar. Compete-nos tão somente verificar sua compatibilidade com o texto constitucional, no que tange ao quorum de assinaturas, se as instituições funcionam regularmente, sem recurso às salvaguardas do Estado e se não fere os princípios federativo e da separação de poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais. Quanto a isso, improcede qualquer censura ao projeto. Tampouco há nele ofensa a outras restrições implícitas ao constituinte derivado, como as regras pertinentes ao titular do poder constituinte e do poder reformador ou as relativas ao próprio processo de reforma constitucional, que na doutrina que vem de Nelson de Sousa Sampaio, ex-catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Federal do meu Estado, também integram o núcleo intangível da Carta da República. Em suma, no que pertine a este Colegiado, a proposta está apta a tramitar.

O douto Relator pretende vetar seu prosseguimento sob o argumento de que, por inviabilizar o **Sistema S**, a revogação do artigo 240 da Lei Magna afrontaria a

dignidade da pessoa humana, a livre iniciativa no plano econômico, além de comprometer os esforços para a erradicação da pobreza, da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais, como se a efetivação desses valores dependesse da cobrança das contribuições parafiscais que o dispositivo tutela. A relatoria não esclarece, porém, qual cláusula pétrea estaria violada. E não o faz porque não há transgressão a qualquer delas.

Na verdade, não há mínima relação entre a cobrança das contribuições e a concretização desses valores. Tanto não há que esse artigo 240 sequer constou do texto inicial do projeto constitucional. O professor José Afonso da Silva noticia que ele só foi “elaborado no final do primeiro turno do processo constituinte” (v. *Comentário Contextual à Constituição; 2ª ed, Malheiros, S. Paulo, 2006, p. 881*), mercê certamente das pressões dos setores favorecidos pelo sistema.

É oportuno registrar, a propósito, o voto do Deputado Inaldo Leitão, ex-Presidente desta Comissão, como relator desta PEC na Legislatura passada. Escreveu Sua Excelência: “No que concerne à análise material da proposição em apreço, isto é, a sujeição de seu objetivo às cláusulas constitucionais imutáveis – as chamadas *cláusulas pétreas* – verificamos, sem dificuldade, que o dispositivo projetado na Proposta de Emenda à Constituição nº 298, de 2004, visando a revogação do art. 240 do texto constitucional, não pretende abolir a forma federativa do Estado e o voto direto, secreto, universal e periódico, nem tampouco atinge a separação de Poderes.” O parecer não foi votado, mas reforça a tese aqui exposta de que a matéria deve seguir seu trâmite.

Além do mais, a revogação do artigo não importa, necessariamente, no fim das instituições que o parecer preserva. Outras fontes de custeio podem ser criadas, sem sacrificar o esforço do empresariado nacional, já profundamente penalizado com os juros altos e a brutal carga tributária que pesa sobre ele.

Nessas circunstâncias, votamos pela **admissibilidade** da proposta de emenda constitucional em apreço, por entender que ela preenche os requisitos constitucionais e regimentais indispensáveis à sua tramitação.

Sala da Comissão, em 27 de novembro de 2007.

Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto
PFL/BA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

O ilustre deputado Edmar Moreira e outros formulam proposta de emenda constitucional com o objetivo de revogar o art. 240 da Constituição da República, que dispõe sobre as contribuições sociais destinadas aos serviços sociais de assistência e de formação profissional vinculados ao sistema sindical.

O digno deputado Gérson Peres, relator, proferiu exaustivo voto sustentando a inadmissibilidade da proposta. Afirma, em síntese, que as entidades do sistema “s”, como são conhecidas, prestam serviços inestimáveis no campo da assistência social em relação à indústria e comércio. A extinção da fonte de custeio de tais entidades atinge inquestionável interesse público, de que se revestem suas missões, ratifica. Tal eliminação agrediria valores como a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa e solidária, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a erradicação da pobreza e da marginalidade e a redução das desigualdades sociais e regionais. Haveria, no dizer do nobre relator, agressão ostensiva aos arts. 1º e 3º da Constituição da República, além de hostilizar os arts. 170 e 203, todos da Constituição federal, ou seja, os princípios da valorização do trabalho humano, a busca do pleno emprego, a proteção à família, à adolescência e a integração ao mercado de trabalho.

Por fim, acrescenta, a proposição não encontraria respaldo na razoabilidade fática e constitucional.

Daí finalizar seu parecer no sendo da inadmissibilidade da proposta de emenda constitucional.

É o relatório.

VOTO

A contribuição prevista no art. 240, que excepciona o art. 195 (que cuida das contribuições sociais para financiamento da seguridade social) incide sobre a folha de salários, destinam-se “às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”.

No exato dizer de Roque Carrazza “as ‘contribuições parafiscais’ não se constituem numa nova modalidade de tributos. São, simplesmente, tributos” (“Curso de Direito Constitucional Tributário”, 21ª ed., Malheiros, 2005, pág. 544). Prossegue o autor afirmando que os tributos são arrecadados pela pessoa política que os instituiu. Como, porém a *capacidade tributária ativa* é delegável por lei, nada obsta, a que uma pessoa diversa daquela que criou a exação venha, afinal, a arrecadá-la. Para tanto, basta, fundamentalmente, que a pessoa beneficiada persiga finalidades públicas ou, pelo menos, de interesse público” (ob. cit., pág. 545).

Conclui o digno autor afirmando que “em suma, se a parafiscalidade é simplesmente a cobrança por terceiro, em seu próprio benefício, de um tributo, as chamadas “contribuições parafiscais” são, por sem dúvida, tributos, podendo, pois, revestir-se da natureza jurídica de imposto, de taxa ou de contribuição de melhoria” (ob. cit., pág. 546).

No mesmo sentido Aliomar Baleeiro (“Direito Tributário Brasileiro”, RJ, Forense, 1981, pág. 586), quando afirma: “as contribuições parafiscais, em resumo, são tributos e, como tais, não escapam aos princípios da Constituição”.

De forma diametralmente oposta ensina Ricardo Lobo Torres ao ensinar que “nem as prestações parafiscais se identificam com os tributos, eis que constituiria autêntica *contradictio in terminis* falar em “tributos paratributários” ou em “fiscalidade parafiscal”: o que é paratributário não pode ser tributário e o que é fiscal não pode ser ao mesmo tempo parafiscal” (“Curso de direito financeiro e tributário”, 10ª ed., ed. Renovar, 2003, pág. 166).

O fenômeno tributário destina-se ao abastecimento dos cofres públicos para que o Estado possa cumprir suas atividades, tal como previsto na constituição. Ao definir as atribuições de cada ente federativo, a constituição dá-lhes competência para criar seus tributos, isto é, recursos para cumprir suas funções. O normal é que o titular tributário arrecade, fique e aplique os recursos. Por vezes, no entanto, pode atribuir competência arrecadatória a outra pessoa, que se torna titular do destino a ser dado aos recursos. É o que se denomina de *parafiscalidade*.

Hely Lopes Meirelles foi quem primeiro cuidou do assunto e definiu a parafiscalidade como “a transferência legal do tributo a entidade pública ou privada, sem poder impositivo, mas com delegação estatal, mas com delegação estatal para a sua arrecadação e aplicação fora do orçamento geral do poder tributante” (“Finanças municipais”, RT, 1979, pág. 55).

Em verdade, cuida-se de exigência obrigatória e compulsória, na exata dicção do art. 240 da Constituição da República. Ao estabelecer que a contribuição é compulsória, não oferece alternativa ao contribuinte, tendo, pois, nítido conteúdo de obrigação tributária. Se a obrigação de entregar dinheiro aos cofres públicos advém de lei, não seja retribuição de ato ilícito, nasce a obrigação tributária. Nos exatos termos do Código Tributário: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

No caso em que se analisa, se a obrigação é criada por lei e compulsória, é tributo. A partir daí, pode-se discutir a competência tributária para a instituição, o destino dado aos recursos arrecadados, etc., no entanto, dúvida não há, cuidar-se de tributo.

Irrelevante, por ora, analisarmos que tipo de tributo se cuida.

O objetivo central é a discussão sobre a possibilidade de o Congresso Nacional discutir sobre a extinção da referida contribuição.

O processo legislativo tem caminho próprio que se inicia por provocação do agente competente para sua deflagração, segue, mediante procedimento estatuído no Regimento Interno, e termina por envio ao Executivo para sanção ou veto.

Cabe perguntar se a proposta de emenda constitucional objetivando abolir a contribuição prevista no art. 240 é admissível ou não.

Nos exatos termos da letra b do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno, cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania...”a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição”.

O conteúdo jurídico do que se entende por admissibilidade da proposição vem dada pelo próprio conceito de constituinte originário e derivado. A norma hipotética fundamental que deflagra a instituição de uma ordem jurídica provém de um fato, no dizer de Hans Kelsen (“Teoria pura do direito”, Armênio Amado ed., Coimbra, 1974). Segundo o mesmo autor, assenta-se a ordem em fundamentos de validade, hierarquizados conforme importância dos valores. O poder constituinte, em última análise, é o povo. Este, em dado momento histórico, quer reescrever seu pacto social e, mediante diploma legal, estabelece as regras de tal convivência. Gera a constituição.

Posteriormente, como a vida é dinâmica em seus relacionamentos, não pode cimentar e tornar imutáveis as disposições que serviram, temporariamente, para a subsistência do pacto. As regras não são imutáveis. Por consequência e por desejo do mesmo titular do poder constituinte, que já não mais será originário, mas derivado ou reformador.

Diante de se tratar de pacto histórico, o constituinte pode tornar alguns valores concebidos e instituídos mediante lutas fantásticas de conquistas e de preservação de direitos, torna-os imunes a qualquer alteração posterior. Valores como a vida, a liberdade em suas diversas dimensões, o direito de personalidade, a intimidade, etc., tudo é consolidado em texto que o constituinte não quer ver que gerações futuras possam alterá-los.

Evidente está que a consciência coletiva, as mensagens trocadas pelas pessoas, a consolidação de determinados valores que, pelo dinamismo social, possam ser alterados, tudo leva à necessidade imperiosa de alteração ou de repactuação dos valores encampados nas normas originárias.

Há um centro imunizado contra alterações. Mesmo este já não mais merece guarida, na medida em que não seria plausível e justo que determinada geração perpetue direitos que possam ser suportados por gerações futuras. Tais direitos podem não ser mais de importância substancial ou vital para manutenção do pacto e, mesmo estes, já se admitem que possam ser revistos. O núcleo essencial da constituição, no dizer de modernos autores, pode ser revisto. Imagine o mais.

Nasce daí o *poder reformador ou derivado* que tem o poder-dever de alterar a constituição, naquilo em que ela se mostre desusada, obtusa, superada, deixando de preservar o que os pais fundadores entenderam substancial para a manutenção e desenvolvimento da vida em sociedade.

O constituinte reformador, pois, tem o poder de atender às novas necessidades, novas forças, sem que seja necessário se socorrer a uma revolução para alterar as regras e princípios então estabelecidos (José Afonso da Silva, “Curso de direito constitucional positivo”, 15ª ed., Malheiros, pág. 67; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Direito constitucional comparado, I – o Poder constituinte”, págs. 155/156).

Em notável análise, Paulo Bonavides afirma que a pretensão da imutabilidade do corpo constitucional foi sonho de iluministas do século XVIII. “Cegos de confiança no poder da razão, queriam eles a lei como um produto lógico e absoluto, válido para todas as idades, atualizado para todas as gerações. Dessa fanática esperança comungou um membro da Convenção, conforme nos lembra notável publicista francês, pedindo durante os debates do Ano III a pena de morte para todo aquele que ousasse propor a reforma da Constituição” (Edouard Laboulaye, “Questions Constitutionnelles”, Paris, 1872, pág. 156). Prossegue o eminente autor afirmando que “a imutabilidade constitucional, tese absurda, colide com a vida, que é mudança, movimento, renovação, progresso rotatividade. Adotá-la equivaleria a cerrar todos os caminhos à reforma pacífica do sistema político, entregando à revolução e ao golpe de Estado a solução das crises” (“Curso de direito constitucional”, 7ª, Malheiros, pág. 173/174).

Jean Jacques Rousseau afirmava que é contra a natureza do corpo social impor leis que não se possam revogar e acrescentou que não ser contra a natureza nem contra a razão a possibilidade de revogação, desde que se faça com a mesma solenidade empregada no estabelecê-las (“Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur la Réformation Projetée em Avril 1772, Classiques Garnier, Paris, 1954, pág. 278).

O poder de reforma, no entanto, é limitado, pelo tempo, quando previsto (*limitação temporal*), por circunstâncias históricas, por exemplo, na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (parágrafo 1º do art. 60) (*limitação circunstancial*), em relação ao objeto da reforma (*limitação material*) ou circunstâncias táticas (*limitações tácitas*) que dizem respeito à revisão total, por exemplo.

Percebe-se, pois, a possibilidade de alteração, a qualquer tempo e mediante os requisitos formais previstos no art. 60.

O núcleo imune à apresentação da proposta (limitação material) diz respeito aos valores albergados e acobertados pelo parágrafo 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Mesmo aqui, há a tendência de revisão dos conceitos, entendendo-se que não é justo sufocar uma geração, que pretende assegurar direitos já não mais concebidos como essenciais ou importantes.

De qualquer maneira, a cada instante, cresce o número de autores que entende da necessidade de revisão de conceitos superados e que esbarram nos interesses reais e efetivos da sociedade.

Em sendo assim, não pode subsistir o parecer da lavra do digno e culto deputado Gérson Peres. É que a proposição não agride qualquer cláusula pétrea imunizada por interesses e valores, nos termos do parágrafo 4º do art. 60. Nem se pode dizer que há agressão a outros princípios que estariam albergados nos denominados princípios implícitos previstos no parágrafo 2º do art. 5º da Constituição da República.

É que, as garantias constitucionais não se esgotam no rol do art. 5º da Lei Básica. Em artigos esparsos da Constituição encontramos princípios e garantias das pessoas no embate diário que trava como Estado. Há princípios e direitos implícitos que igualmente dirigem a inadmissibilidade de alteração constitucional (Adin 939, rel. Min. Sydney Sanches).

Nenhum deles, existentes, evidentemente, ampara a tese do ilustre relator. A teoria dos direitos implícitos poderia, quiçá, servir de norte para a leitura do voto digno relator.

A tese de que a revogação do dispositivo constitucional atacado pode atingir direitos da pessoa humana, valorização do trabalho, pleno emprego, etc. são rótulos vazios que se pode pespegar em qualquer outra reforma que se queira propor.

No entanto, com profundo respeito pelo relator, não pode esta Comissão fugir de seu dever básico que é discutir a matéria e admiti-la para prosseguimento, quando, em comissão própria, terá seu mérito discutido. É a manutenção do texto desejo dos trabalhadores? Os destinatários estão satisfeitos com a forma da administração dos recursos? É legítima a cobrança da contribuição em relação ao que fornece aos empregados? Há controle efetivo sobre os recursos cobrados? Há excessivo pagamento de salários a seus dirigentes? As verbas têm sido bem destinadas.

Para saber da importância da discussão, basta a leitura de reportagem inserida na "Folha de São Paulo", do dia 26 de agosto de 2007, para se perceber da dificuldade que tem o Tribunal de Contas da União para efetuar o controle dos recursos auferidos. Afirma-se, ali, que cerca de 65% "vêm de contribuições sociais pagas diretamente por empresas, não passando pelo caixa da Previdência" (B12, dinheiro). É o quanto basta para se admitir a análise da proposição em tela.

Tais questões não podem fugir ao controle do poder constituinte reformador. Negar tal discussão seria ab-rogação de direito indisponível do Parlamento. Subtrair a decisão da matéria do Congresso Nacional é renunciar ao mais comezinho direito do parlamentar que é de discutir com a sociedade quais os

rumos que ela pretende dar ao país. Renunciar a tal direito é espezinhar a titularidade da soberania nacional que é a reunião maior dos parlamentares.

Por tais motivos, não há como subscrever, *data vênia*, o douto voto de seu ilustre relator o digno deputado Gérson Peres.

Meu voto é pela *admissibilidade* da proposta de emenda à Constituição nº 298/04.

Sala da Comissão, 28 de agosto de 2007.

Deputado Regis de Oliveira

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ROBERTO MAGALHÃES

Aqueles que convivem mais de perto com a jurisprudência de nossos tribunais, sobretudo o STF e o STJ, sabem que têm sido freqüentes as decisões que colocam os princípios constitucionais acima das regras constitucionais, em determinados casos.

ANA PAULA BARCELOS, em ensaio constante do livro “A NOVA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL”, organizado pelo Prof. LUIZ ROBERTO BARROSO, nos oferece um exemplo sugestivo dessa prevalência dos princípios sobre as regras, ainda que em hipóteses especiais. Eis a conclusão de sua narrativa sobre decisão do STJ:

“A discussão sobre a concessão ou não de tutela antecipada, a fim de interromperem-se os pagamentos, chegou ao STJ e sua 1ª Turma, por maioria de votos, concedeu a antecipação de tutela pretendida.

O principal argumento utilizado pelos votos vencedores foi o de que A COISA JULGADA, E O SEU FUNDAMENTO, A SEGURANÇA JURÍDICA, NÃO PODEM SOBREPOR-SE AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE PÚBLICA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE, SENDO INDISPENSÁVEL PONDERAR TODOS ESSES ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS “ (OB. CIT. PÁG 53).

Dentre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, art. 1º da CF, temos no inciso IV do dispositivo citado, “**os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa**”.

Ora, considerando que a extinção do SENAI e do SENAC que mantêm quase 4 (quatro) milhões de alunos em cursos profissionalizantes, além de uma extensa e eficiente rede de proteção social dos trabalhadores da indústria e do comércio e de suas famílias, não estaria a PEC nº 298, de 2004, violando aquele princípio constitucional?

E. se inconstitucional não fosse, dentro de uma interpretação literal e conservadora do art. 60, § 4º e incisos da CF, com certeza, estaria contrariando frontalmente o **princípio da razoabilidade**.

Para aqueles que possam ter dúvidas, trago lição esclarecedora do emérito Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, que dispensa apresentação, ao comentar o princípio fundamental de proteção aos valores sociais do trabalho:

“Os antigos consideravam o trabalho (basicamente manual então) como algo degradante para o homem, por isso o escravo, único que trabalhava, era tido como coisa, algo inferior ao ócio, etc... .”

Todavia, ressalta o valor social do trabalho no mundo contemporâneo:

“Os valores sociais do trabalho estão precisamente na sua função de criar riquezas, de prover a sociedade de bens e serviços, e enquanto atividade social favorecer à pessoa humana bases de sua autonomia e condições de vida digna.”

O meu voto, portanto, é pela **inadmissibilidade**, pois entendo que PEC nº 298, de 2004, viola o art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal, assim como o Princípio Constitucional da Razoabilidade.

Sala da CCJC, em 28 de novembro de 2007

Deputado ROBERTO MAGALHÃES

FIM DO DOCUMENTO