

# **COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

## **PROJETO DE LEI Nº 7.372, DE 2002.**

“Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte Ferroviário – SESF e altera a redação do art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993.”

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relatora:** Deputada LAURA CARNEIRO

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em apreço dispõe sobre o Serviço Social do Transporte Ferroviário – SESF, entidade “com personalidade jurídica de direito privado, sem prejuízo da fiscalização da aplicação de seus recursos pelo Tribunal de Contas da União”, atribuindo à Confederação Nacional dos Transportes – CNT, o encargo de criar, organizar e administrar esse órgão como sucessor do SESEF – Serviço Social das Estradas de Ferro.

Conforme Exposição de Motivos, “A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, dispôs, em seu art. 105, sobre a transferência das atividades do SESEF para entidades de serviço social autônomas ou do setor privado com

atuação congênere. Entretanto análises realizadas pelo Ministério dos Transportes considerou que a simples transferência de atividades não seria suficiente para garantir pleno desempenho de suas finalidades e, ao mesmo tempo, assegurar o nível de eficiência exigido para atender às necessidades de seus usuários.”

Com base no art. 155 do Regimento Interno foi solicitado regime de urgência para a apreciação do referido projeto conforme requerimento apensado.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei em apreço está eivado de impropriedades técnicas e jurídicas. Se não, vejamos:

O Serviço Social das Estradas de Ferro – SESEF constitui-se em um órgão integrante da Administração Pública, que compunha o Departamento Nacional das Estradas de Ferro - **DNEF** (Lei nº 3.891/61), **autarquia federal, vinculada**, por sua vez, ao **Ministério dos Transportes** (Lei nº 4.102/62). Extinto o DNEF (Lei nº 6.171/74), o SESEF foi transferido para a Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA que, em 1992, foi inserida no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto nº 473/92, encontrando-se em processo de dissolução, extinção e liquidação por força dos Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999 e Decreto nº 4.109, de 31 de janeiro de 2002.

Há que se atentar, portanto, que o SESEF não se confunde com os Serviços **autônomos** de formação profissional e de assistência social, que compõem o chamado Sistema “S”, dotados de **personalidade jurídica própria, de natureza privada**, vinculados ao sistema sindical.

Não tem pertinência jurídica, pois, a pretensão apresentada pelo Projeto em apreço no sentido de que o SESEF, pertencente ao âmbito da Administração Pública, seja sucedido por um órgão (SESF) de natureza privada, cujo encargo de criação é cometido à entidade sindical de grau superior

(Confederação Nacional dos Transportes – CNT) e, ainda mais, com observância das disposições ali contidas (no Projeto, isto é na lei, se aprovado.).

Ora, as instituições de direito público é que devem ser criadas pela vontade estatal, por meio de lei que discipline, inclusive, sua estrutura orgânica e funcional. A criação de entes privados emana da própria vontade dos particulares interessados, devendo observar os preceitos do Código Civil ou do Código Comercial, conforme hipótese pertinente, sendo que a personalidade jurídica é adquirida com a inscrição nos ofícios públicos competentes. São os atos constitutivos, estatutos e regimentos internos que disciplinam sua gestão e somente podem ser modificados por deliberação de seus associados ou dos órgãos investidos dessa competência.

O fato de atribuir a criação do SESF a uma entidade sindical de grau superior, de natureza privada, não diminui a improriedade técnica e jurídica da medida. Ao contrário, agrava: a lei não pode interferir na atuação da atividade sindical, sob pena de ofensa ao princípio constitucional que assegura a liberdade sindical, expressamente vedando ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical (Art. 8º da Carta de 1988).

E, exatamente com escopo nesse princípio, qualquer categoria organizada tem ampla autonomia para deliberar, por meio de assembléia geral, sobre a criação de quaisquer serviços, incluindo os do tipo social e de aprendizagem. A criação de “um SESF”, portanto, é prerrogativa própria da categoria. Até mesmo a estipulação de contribuições que visem ao custeio de tais serviços a assembléia da categoria está livre para deliberar. É claro que a assembléia da categoria não poderia, por vontade própria, alterar a destinação (que é Constitucional – Art. 240) da respectiva e atual contribuição compulsória, o que requer, pela sua natureza jurídica (tributária), o devido processo legislativo, no caso, Emenda à Constituição.

Aliás, é oportuno registrar que a Confederação Nacional da Indústria – CNI, quando da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP, por meio da Medida Provisória 1.715, hoje 2.168-40, reeditada pela última vez em 24.08.2001, interpôs Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.924-1, com o pleito de medida cautelar, também questionando a impossibilidade de se transferir tais receitas que, **constitucionalmente**, são destinadas a **serviços vinculados ao sistema**

**sindical** (Art. 240 da C.F.). E assim se manifestou o Min. Marco Aurélio, *in verbis*:

“Senhor Presidente, antecipo meu voto, na forma regimental, e o faço tendo presente a urgência da medida acauteladora.

“Estamos diante de uma hipótese concreta em que um certo sistema vigorou, até a vinda à baila de medida provisória, por sinal reeditada, durante 56 meses, e aí, em penada única, de forma efêmera e precária – porquanto a medida provisória ainda passará pelo crivo do Congresso Nacional -, transferiram-se receitas, **transferiram-se valores destinados constitucionalmente, ante o disposto no artigo 240 da Constituição Federal**, a serviços vinculados ao sistema sindical, a uma certa cooperativa, a um certo serviço criado *a latere*, à margem do sistema sindical.

“Ora, devo sopesar os riscos em jogo, e para mim o risco maior está em manter a plena eficácia do dispositivo da medida provisória, dispositivo que, neste primeiro exame, **conflita com a norma do artigo 240 da Constituição Federal**, segundo a qual:

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 – que foram criadas por lei e são administradas pelas confederações – e de formação profissional vinculadas – por lei – ao sistema sindical.

“Peço, então, para antecipar meu voto, compreendendo a urgência, em si, do pedido formulado pela Requerente.

**“Suspendo a eficácia da medida provisória, tal como requerida na inicial. (...).**

“É o meu voto.” (Negritos nossos).

Após os votos do Ministro Marco Aurélio e dos Ministros Néri da Silveira (Relator), que indeferia o pedido, Maurício Corrêa e Sepúlveda Pertence, que o deferiam, em parte, para **suspender apenas o Art. 9º**, o Ministro

Nelson Jobim pediu vista do processo. A matéria ainda encontra-se *sub judice*.

O Art. 9º discutido no STF gira em torno da constituição da receita do SESCOOP, com a “instituição” da contribuição compulsória destinada a esse novo serviço em “substituição” às então destinadas aos atuais serviços que compõem o sistema “S” (SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAT, SEST e SENAR). E a mesma solução é proposta neste Projeto (Art. 7º).

Assim, parece-nos, no mínimo e até mesmo sob o ponto de vista político, inoportuno e imprudente, apreciação de Projeto cujo mérito sobre a constitucionalidade da medida está sendo discutida no Supremo Tribunal Federal e que já conta ao menos com três votos (Ministros Marco Aurélio, Maurício Corrêa e Sepúlveda Pertence) declarados pela constitucionalidade da questão .

Por outro lado, ousamos comungar do mesmo entendimento do Min. Marco Aurélio. De fato, é pelo menos **duvidosa a constitucionalidade de lei ordinária que dispõe sobre a transferência na destinação daquelas receitas**, cuja legislação, em vigor antes da promulgação da Carta de 1988, foi recebida pelo novo ordenamento constitucional, ante o disposto no citado Art. 240.

Finalmente, resta-nos enfatizar:

O fato de a lei propiciar-lhes fontes para custeio de finalidades de interesse geral, coletivo, não descaracteriza a personalidade jurídica própria desses serviços autônomos, de natureza privada. A origem legal e histórica desses entes, criados por lei na década de 40 sob o regime do Estado corporativo, que também previu a arrecadação de contribuições compulsórias por meio de órgão da administração direta que repassa tal receita para essas organizações paraestatais *sui generis*, tampouco é argumento válido para deslocar esses entes privados para o âmbito da administração pública.

Mas nesses fatos deve residir a falsa concepção de se poder tratá-las como instituições públicas (conquanto o texto projetado declare o contrário), com a ingerência da ação estatal determinando a criação, estruturação e funcionamento de outros órgãos à semelhança dos atuais entes vinculados ao sistema “S”. Por isso, também, não se poderia determinar que órgão vinculado à administração pública seja sucedido por um de natureza privada, com “aparência

de ente público”, cuja criação é imposta a um segmento econômico-profissional. São situações que não encontram respaldo técnico e jurídico, nem mais se coadunam com um Estado Democrático de Direito.

Pelo exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.372/2002.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2003.

Deputada LAURA CARNEIRO  
Relatora

2003. 2770