

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.772, DE 2011

Altera os Decretos-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que “cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI)”; nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, que “dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial”; nº 9.403, de 25 de junho de 1946, que “atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria”; e, Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, que “atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio”; a fim de definir percentual da Receita Líquida de Contribuição Compulsória a ser destinada para oferta de vagas gratuitas de educação profissional e tecnológica.

Autor: Deputado Chico Lopes.

Relator: Deputado Alex Canziani.

I - RELATÓRIO

Veio ao exame da Comissão de Educação o Projeto de Lei nº 1.772, de 2011, de autoria do Deputado Chico Lopes, que “Altera os Decretos-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que ‘cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI)’; nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, que ‘dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial’; nº 9.403, de 25 de junho de 1946, que ‘atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria’; e, Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, que ‘atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do

Comércio'; a fim de definir percentual da Receita Líquida de Contribuição Compulsória a ser destinada para oferta de vagas gratuitas de educação profissional e tecnológica”.

Em 10 de agosto de 2011, a matéria foi distribuída para apreciação conclusiva desta Comissão e às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos do art. 24, inciso II, do Regimento Interno; e, nos termos do art. 54 do mesmo diploma legal, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 31 de janeiro de 2015, a matéria foi arquivada pela superveniência do final da legislatura anterior, tendo sido desarquivada em 4 de fevereiro de 2015, nos termos do art. 105 do Regimento Doméstico, em conformidade com o despacho exarado no Requerimento nº 6, de 2015.

Em 11 de maio de 2016, foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público o Parecer do Deputado Cabo Sabino, pela aprovação.

Até que, em 21 de junho de 2016, fui designado Relator da proposição.

Pela proposição, a partir de 2015, ao SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários – , ao SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, ao SESI - Serviço Social da Indústria – e ao SESC – Serviço Social do Comércio –, ficaria imposto que apliquem cinquenta por cento da Receita de Contribuição Compulsória Líquida em educação profissional e tecnológica, em vagas gratuitas, preenchidas por seleção pública e prioridade de atendimento para estudantes egressos da rede pública de ensino, com idade compreendida entre 16 e 28 anos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, cumpre-me salientar que cabe a esta Comissão de Educação, nos termos do art. 32, inciso IX, do nosso Regimento Interno, a análise do mérito educacional da presente proposição.

Na década de 1940, o Brasil buscava substituir o modelo econômico exportador de matérias-primas, e de base agrária, pelo modelo de

substituição de importações, com forte tendência à urbanização. A sociedade clamava por políticas sociais, pela universalização da educação, por políticas efetivas na área da saúde e dos sistemas de transporte e habitação. Não por acaso, as quatro instituições objeto da presente matéria foram criadas nessa década, que culminaria com a substituição da Constituição de 1937, de feição ditatorial, conhecida como Polaca, pela constituição democrática de 1946. Neste ano, antes da proclamação da nova Constituição, três das quatro instituições que estamos considerando foram criadas.

Criado sob o então Presidente Getúlio Vargas pelo Decreto-Lei, de 22 de janeiro em 1942, o **SENAI** tem a missão de formar profissionais para a incipiente indústria nacional. Desde aquela data, a instituição já formou 64,7 milhões de trabalhadores em todo o território nacional. Visando a contribuir para a formação de uma indústria nacional forte, o SENAI prima por uma educação profissional de qualidade, sendo referência de inovação e qualidade na área de formação profissional.

O **SENAC**, criado em 1946, constituiu-se no principal agente de educação profissional voltado para o Comércio de Bens, Serviços e Turismo do País, já tendo prestado 55 milhões de atendimentos, oferecendo em todo o Brasil a sua experiência a trabalhadores e empresários, com programações presenciais e a distância. A instituição está presente em mais de 2.200 municípios brasileiros, nos quais mantém infraestrutura de ponta composta por mais de 600 unidades escolares, empresas pedagógicas e unidades móveis. Destaco aqui que o SENAC já oferta vagas gratuitas a pessoas de baixa renda por meio do “Programa Senac Gratuidade” e outras iniciativas.

O **SESI**, criado em 1º de julho de 1946, também por Decreto-Lei, possui 1.304 unidades espalhadas por todo o Brasil, atuando nos 26 estados e no Distrito Federal. O SESI é uma instituição aliada das empresas, melhorando a qualidade da educação e elevando a escolaridade dos brasileiros, mantendo uma rede de escolas que oferece educação básica, educação de jovens e adultos, educação continuada e acompanhamento pedagógico para trabalhadores da indústria e seus dependentes.

O **SESC**, assim como o SENAC, também foi criado em 1946, mediante Decreto-Lei. O SESC é mantido pelos empresários do comércio de bens, turismo e serviços, se constituindo numa entidade privada que tem como objetivo proporcionar o bem-estar e qualidade de vida aos trabalhadores do setor comercial. A instituição alcança 2.200 municípios em todo o território

nacional, atendendo os trabalhadores desse setor e sua família. Conta, atualmente, com mais de 19 mil funcionários. O SESC também se insere nos espaços públicos e atua no interior de outras instituições, públicas ou privadas, em parceria com a sociedade.

A nosso ver, irretocável o Parecer anterior do Nobre Deputado Jorginho de Mello, que apontou que os Decretos-Lei criadores dessas instituições conferiram às entidades sindicais patronais a responsabilidade de criar essas entidades mencionadas com natureza jurídica de direito privado, que executariam serviços de amparo aos trabalhadores, tendo como fonte de financiamento uma contribuição compulsória sobre a folha salarial. O art. 240 da Constituição de 1988 expressamente recepcionou a configuração jurídica dessas entidades, ao dispor que “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”.

O saudoso Prof. Hely Lopes Meireles¹ trouxe a conceituação do assim chamado “Sistema S”:

São Serviços Sociais autônomos, instituídos por lei, com personalidade jurídica de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotação orçamentária ou contribuições parafiscais. São entes paraestatais de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo-se na forma de instituições convencionais particulares (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias.

Vê-se, pois, que se tratam de entidades privadas, patrocinadas por recursos oriundos do próprio setor produtivo beneficiado, possuindo autonomia administrativa e de gestão, como é próprio do regime privado.

As contribuições que são destinadas ao Sistema S estão devidamente previstas no art. 149 da Constituição Federal, sendo enquadradas como contribuições de interesse das categorias profissionais e que são

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 336.

consideradas contribuições parafiscais. A parafiscalidade ocorre quando uma pessoa que não aquela que criou o tributo vem a arrecadá-lo para si própria. É que o artigo em comento do texto constitucional disciplina que: “competê exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”.

O ilustre jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que o Sistema S “de modo algum estaria gerindo ‘dinheiro público’. Realmente, a contribuição que o mantém não integra a título algum a receita do Estado. Não é produto de uma transparência, que o Estado lhe repassa. Inclusive, porque a passagem dos recursos pelo INSS/RFB é meramente procedimental”².

Na mesma linha, o ex-ministro do STF, Ilmar Galvão, explica que quando o produto das contribuições ingressa nos orçamentos das entidades dos Serviços Sociais Autônomos, este perde o caráter de recursos públicos³.

Embora haja vozes que entendam que a natureza desses recursos seja pública, é unânime o entendimento de que a fiscalização do Tribunal de Contas da União se limita formalmente apenas ao controle finalístico da aplicação dos recursos recebidos.

Enfim, os Serviços Sociais Autônomos – prestados pelo SENAI, pelo SENAC, pelo Sesi e pelo Sesc – dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo, atuam em regime de colaboração com o poder público, possuem patrimônio e receitas próprias e têm prerrogativa de autogestão de seus recursos, bem como autonomia na elaboração de seus orçamentos.

Em face do exposto, somos pela **REJEIÇÃO** da matéria, e neste sentido conto o apoio dos Nobres Pares, uma vez que a imposição da matéria que analisei afronta a autonomia administrativa e orçamentária conferidas pelo ordenamento jurídico aos chamados Serviços Sociais Autônomos.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Parecer elaborado ao Sesi. São Paulo, 2005, p. 26.

³ GALVÃO, Ilmar. Parecer elaborado ao Sesi e SENAI. Brasília, p. 18.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Alex Canziani
Relator

2017-4208