



COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.066, DE 2019.

Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo denominado Serviço Nacional de Aprendizagem da Pessoa Idosa.

Autor: Deputado VINICIUS FARAH

Relator: Deputado LUIZ GASTÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.066, de 2019, autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo denominado Serviço Nacional de Aprendizagem da Pessoa Idosa.

O projeto de lei em análise foi distribuído à Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – CIDOSO, à Comissão de Administração e Serviço Público – CASP, à Comissão de Finanças e Tributação – CFT (Mérito e Art. 54, RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (Art. 54, do RICD), no qual compete a esta Comissão de Administração e Serviço Público apreciar a matéria quanto ao mérito, nos termos do disposto no inciso XXX, do art. 32, do Regimento Interno desta Casa.

Na Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO) foi aprovado o parecer do Dep. Pompeo de Mattos (PDT/RS) pela aprovação do projeto de lei.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.





II – VOTO DO RELATOR

O presente projeto de lei autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Nacional de Aprendizagem da Pessoa Idosa (SENAPI) com a finalidade de promover a educação e a capacitação laboral das pessoas idosas.

A proposta prevê que a entidade será pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Além disso também expõe quais são os objetivos da entidade, sua composição, as atribuições dos órgãos do SENAPI, as receitas, as previsões quanto aos regulamentos próprios, a forma de fiscalização, entre outras providências quanto ao estatuto e seu patrimônio.

O Dep. Vinicius Farah, autor da proposição, argumenta que o objetivo do projeto de lei é dar importância à pessoa idosa oferecendo a possibilidade de educação permanente, de modo a apoiar a capacitação laboral desse público, valorizando sua inclusão e seus conhecimentos, convertendo tudo isso em práticas específicas.

O Dep. Pompeo de Mattos, Relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO), apresentou parecer pela aprovação do projeto de lei sob o argumento de que a proposta tem intuito acolhedor e tem como intenção gerar uma política pública com foco na educação e no envelhecimento das pessoas.

Dito isso, cumpre mencionar que os Serviços Nacionais de Aprendizagem existentes foram devidamente criados por normas federais e possuem garantias constitucionais de fomento, por meio das contribuições patronais sobre a folha de salários, que são destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, é o que prevê o art. 240, da Constituição Federal.

Essas entidades foram criadas para a prestação de serviços direcionados para trabalhadores e aprendizes de áreas específicas, formando-os e treinando-os de modo que possam oferecer mão-de-obra mais qualificada e especializada no ramo que já trabalham ou que querem atuar.





Os Serviços Nacionais de Aprendizagem, assim como os Serviços Sociais Autônomos, compõem o chamado “Sistema S” e embora não integrem a administração pública auxiliam o governo na implantação de políticas públicas, além de estimular a economia do país promovendo educação de qualidade e diversas ações de cunho social para a sociedade.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), por exemplo, foi criado pelo Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, e é o maior complexo privado de educação profissional da América Latina¹. O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), por sua vez, foi criado pelo Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e é o principal agente de educação profissional voltado para o comércio de bens, serviços e turismo do país². Já o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) deixou de ser vinculado à administração pública federal e passou a ser serviço social autônomo em 1990, por meio do Decreto nº 99.570, de 09 de outubro de 1990, mas com a mesma missão.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), também vinculado ao Sistema S e criado pela Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, oferece cursos de formação inicial e continuada para cerca de 300 (trezentas) profissões nas diversas áreas do agronegócio³. O Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), por seu turno, foi criado pela Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, e oferece cursos especializados tanto para quem trabalha no setor de transporte como para o público em geral⁴. Também está nesse grupo de entidades especializadas o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), criado pela

¹ **SENAI** - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial: Maior complexo de educação profissional da América Latina e um dos 5 maiores do mundo. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/> - Acesso em: 18 set. 2023.

² **SENAC** - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial: O SENAC. Disponível em: <https://www.senac.br/#o-senac> - Acesso em: 18 set. 2023.

³ **SENAR** - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural: Institucional. Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/senar/institucional-senar> - Acesso em: 18 set. 2023.

⁴ **SENAT** - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte: Como fortalecemos o setor de transporte e a economia. Disponível em: <https://www.sestsenat.org.br/sobre-nos/transformar-vidas-e-o-nosso-caminho> - Acesso em: 18 set. 2023.





Medida Provisória nº 1.715, de 03 de setembro de 1998, e responsável pela formação profissional dos cooperados e de suas comunidades⁵.

Com todo o respeito ao autor pela sua iniciativa e ao posicionamento do nobre colega que relatou a proposição na comissão anterior, levando em consideração ainda o que no presente Voto já foi exposto, o projeto de lei não deve prosperar, tendo em vista que as entidades atualmente existentes foram criadas conforme o tipo de ensino e de serviço que iriam ofertar, direcionados ao tipo de atividade que as pessoas iriam aprender e se especializar para trabalhar nas indústrias, no comércio, no ramo dos transportes, na atividade rural, nas micro e pequenas empresas, bem como nas cooperativas.

Portanto, as entidades do Sistema S não foram criadas com foco na pessoa em si a quem seriam ofertados os cursos e projetos de aprendizagem, pois se assim fosse, surgiria a necessidade de se criar serviços de aprendizagem específicos para pessoas com deficiência, para os povos originários, para pessoas em situação de vulnerabilidade, entre outros grupos.

Dito isso, ainda que a proposição tenha boa intenção, não é de interesse público que se crie um serviço nacional de aprendizagem específico somente para atender pessoas idosas, é muito mais eficaz buscar as entidades já existentes e verificar os cursos direcionados a esse público, já que as entidades não possuem limitações de faixa etária a ser atendida e os requisitos são mais direcionados a questões educacionais.

Ainda nesse sentido, embora não seja o escopo desta Comissão de Administração e Serviço Público tratar de vícios de forma, mesmo assim é importante mencionar que, projetos de lei autorizativos, de iniciativa parlamentar, são considerados inconstitucionais e injurídicos, conforme a Súmula de Jurisprudência nº 01 da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre projetos autorizativos, posicionamento também defendido e expresso em Estudo da Consultoria Legislativa desta Casa⁶:

⁵ **SESCOOP** - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo: Atuação. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/sescoop> - Acesso em: 18 set. 2023.

⁶ FERNANDES. Márcio Silva. Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados - Centro de Documentação e Informação, Brasília: 2007. Acesso em: 14 de set. de 2023.





O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, §1º, da Constituição.

Ainda com base no presente Estudo consultado, observou-se que nesta Casa, além da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, outras comissões já se pronunciaram contrariamente aos projetos de lei meramente autorizativos, é o caso também da Comissão de Educação que recomenda em sua Súmula nº 01/2021 a rejeição de todos os projetos de lei autorizativos com o objetivo de criar instituições de ensino, e da Comissão de Finanças e Tributação que considera incompatíveis os projetos de lei autorizativos por vislumbrarem aumentar a despesa em matéria de iniciativa do Presidente da República.

Com base em todo o exposto, restritos apenas às competências desta Comissão de Administração e Serviço Público, somos pela **rejeição** do PL nº 4.066, de 2019.

Sala da Comissão, em de setembro de 2023.

Deputado LUIZ GASTÃO
Relator

