

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DA CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 298 DE 2004

Revoga o artigo 240 da
Constituição Federal.

Autores: Deputado Edmar Moreira e
outros

Relator: Deputado Gérson Peres

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 sentido 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 sa 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

