

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PEC 298/2004 do deputado Edmar Moreira (PL/MG) e outros, que "Revoga o artigo 240 da Constituição Federal."

Relator: Deputado Gerson Peres (PP/PA)

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, economica-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 técnicas 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 consequência, 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 vênia, 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, subsidio 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 vênia, 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, de 2007

Deputado Gerson Peres