

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 295, DE 2008

Altera os arts. 149, 159 e 239 da Constituição Federal para dispor sobre o Fundo Nacional de Ensino Técnico.

**Autores:** Deputado ANDRÉ VARGAS e outros

**Relator:** Deputado GERSON PERES

### I – RELATÓRIO

O Deputado André Vargas apresenta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 295, de 2008, com que pretende alterar os artigos 149, 159 e 239 para dispor sobre a criação de um Fundo Nacional de Ensino Técnico.

A referida emenda altera os três artigos citados para: incluir §§ 5º, 6º e quatro incisos ao art.149; dar nova redação ao inciso I e à alínea *d* do art. 159; e dar nova redação ao § 1º do art. 239, destinando pelo menos 40% (quarenta por cento) da arrecadação decorrente da contribuição para o PIS/PASEP para financiar programas de desenvolvimento econômico e social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor, e 2% (dois por cento) para o Fundo Nacional do Ensino Técnico.

A proposta desta Emenda preenche as exigências de ordem constitucional e regimental para ser recebida à tramitação nesta douta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para análise de sua admissibilidade ou inadmissibilidade.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

O § 5º do art. 149 da PEC faz remissão a diversos atos normativos, muitos deles com designação errônea. Constatam-se alguns que são Decretos-Lei e não Leis. Verifica-se, também, a falta de indicação dos dispositivos legais dentro desses normativos somada à derrogação de alguns. Isso não só torna quase impossível a tarefa de hermenêutica, como é incompatível com a clareza

que o texto constitucional deve ter. Conclui-se que a técnica legislativa é inadequada e sem qualidade esclarecedora, como se demonstra a seguir.

A Lei nº 2.613/55 autoriza a União a criar o Serviço Social Rural e sua respectiva contribuição, que na verdade foi destinada, pelo Decreto Lei nº 1.146/70 ao INCRA e ao FUNRURAL, tendo sido majorada para 2,6% através da Lei Complementar nº 11/75, que atribuiu 2,4% a este Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, criado para custear o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural.

A Lei nº 4.048/42 é na verdade o Decreto Lei de mesmo número e que cria o SENAI e sua contribuição.

A Lei nº 9.403/46 é na verdade o Decreto Lei de mesmo número e se destinou a autorizar a CNI a criar o SESI, bem como instituiu a contribuição a ele destinada.

A Lei nº 8.621/46 é na verdade o Decreto Lei de mesmo número e dispõe sobre a criação do SENAC e a contribuição a ele destinada.

A Lei nº 9.853/46 é na verdade o Decreto Lei de mesmo número e atribuiu a CNC o encargo de criar o SESC, bem como instituiu sua contribuição.

A Lei nº 5.461/68 na verdade coloca a cargo do Ministério da Marinha, com as respectivas contribuições que eram destinadas ao Senai, o ensino profissional marítimo.

A Lei nº 8.029/90 trata das contribuições do CEBRAE (que passou à denominação de SEBRAE, por força do Decreto nº 99.570/90), APEX (Agência de Promoção de exportações do Brasil, que tem o objetivo de promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte, e a geração de empregos, criado pela Lei nº 10.668/03, que também modificou a Lei nº 8.029/90) e ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, que tem por finalidade promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, focando as micro e pequenas empresas, criado pela Lei nº 11.080/04 e que também modificou a Lei nº 8.029/90), todos qualificados como Serviços Sociais Autônomos.

A Lei nº 1.305/74 é na verdade o Decreto Lei de mesmo número e se destinou a colocar a cargo do Ministério da Aeronáutica o ensino profissional aeronáutico de tripulantes e respectiva contribuição (que era encargo do SENAI por força da ampliação de suas atividades constante do Decreto Lei nº 4.936/42), bem como a que era instituída em favor do SESC e SESI, quando pela Lei nº 5.107/66, foi reduzida a 1,5% (art. 24).

A Lei nº 8.315/91 dispõe sobre a criação do SENAR e sua contribuição. A referida Lei destina, ainda, em seu art. 3º, VII, a contribuição

prevista no art. 5º do Decreto Lei nº 1.146, alterado pelo Decreto Lei nº 1.989/82 e originariamente prevista na Lei nº 2.613/55 ao SENAR, nada obstante continue a ser arrecadada pelo INCRA;

A Lei nº 8.706/93 dispõe sobre a criação do SEST e SENAT com a transferência das contribuições que até então eram devidas ao SESI e SENAI.

Por fim, a Lei nº 9.998/2000 cria o FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço) e estabelece todas as suas receitas incluindo operações de crédito, receitas orçamentárias da União, de prestação de serviços, créditos especiais, transferências e repasses.

Assim, a PEC incorre em falhas evidentes como a falta de menção ou menção errônea a diplomas legais; a falta de indicação precisa dos dispositivos referidos nesses diplomas; menção incorreta a normas derogadas ou alteradas por outros atos normativos não citados.

Ademais, a proposta é inconstitucional, por violar, dentre outros, o princípio da proibição do retrocesso ou evolução reacionária, como se verá.

A iniciativa põe em risco a sobrevivência dos serviços sociais autônomos pela visível agressão aos recursos que os mantém, pelo que é inconstitucional.

Intenta praticar uma evolução reacionária, pois viola desmedidamente a realização de direitos sociais como são as funções constitucionalmente atribuídas a essas entidades, destinadas às categorias profissionais, e atividades que, embora não estejam expressamente mencionados no § 4º do art. 60 da CF, têm seu exercício já afirmado no preâmbulo e no corpo da CRFB, , pois são eles expressões:

- da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB), um dos fundamentos da República, e

- da realização do direito à vida, à liberdade e à igualdade (art. 5º);

- do desenvolvimento nacional (art. 3º CRFB);

- do apoio à base empresarial deste País, que são as pequenas e micro empresas, que a CRFB atribui ao Estado a tarefa de incentivar e favorecer (art. 170, CRFB);

- do incentivo ao desenvolvimento industrial e tecnológico, geração de emprego e à conquista de novos mercados (arts. 218 e 219, CRFB).

Trata-se de intervencionismo inaceitável pela jurisprudência de matérias semelhantes em que esta Comissão já se manifestou por ampla maioria.

Nesse sentido, transcrevo parte do meu voto em separado à PEC 298/2004 que pretendia revogar o artigo 240 da CRFB:

*“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 vênua, 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." (as obras citadas, são, na sequência: Direito Constitucional, ed. Almedina, Coimbra, 1991 e Comentário Contextual à Constituição, 4º ed, Malheiros, São Paulo, 2007, respectivamente)*

*Aliás, Proposta de Emenda Constitucional de nº 24/05, com alcance similar à presente pretensão, mereceu parecer contrário da lavra do Dr. Leonardo Greco, com a seguinte conclusão:*

*A justificativa, baseada numa visão retrógrada de que a educação no Brasil privilegia as classe alta e média, em detrimento das camadas mais pobres da população, demonstra ignorar por completo qual seja o papel da educação profissional, qual é a clientela das entidades de formação profissional dirigidas pelas confederações patronais, particularmente os trabalhadores e suas famílias, qual é o*

*perfil de suas atividades e qual é o seu índice de desempenho, considerado um dos mais eficientes do mundo.*

*A proposta de democratização parte de premissa inteiramente falsa de que os processos de seleção das escolas de formação profissional sejam antidemocráticos.*

*Não fosse a visão inteiramente equivocada a respeito da matéria que pretende disciplinar, a Proposta se apresenta absolutamente inconveniente, pelo desfalque que causará aos mais bem sucedidos programas de formação profissional, educação básica e assistência social existentes, apoio à base empresarial deste País, que são as pequenas e micro empresas, bem como de incentivo ao desenvolvimento industrial e à conquista de novos mercados e que são os desenvolvidos pelos Serviços Sociais Autônomos alcançados pela medida, mas também porque agrava o déficit público, com o repasse de mais 2% da receita do Imposto de Renda, e agrava o desvirtuamento das receitas do PIS-PASEP, destinados à utilização pelos trabalhadores, com mais 3% a serem repassados ao pretendido Fundo.*

*Em face do exposto, espera-se que a PEC 24/05 seja inteiramente rejeitada.”*

Verifica-se, ainda, que nada é tão reacionário evolutivamente do que desprover de recursos o INCRA e o Funrural, comprometendo verdadeiros instrumentos de equalização de direitos e pacificação social e que atinge a pretensão de reforma do campo e a tentativa de melhoria de vida de seus trabalhadores, através do custeio da aposentadoria, pensão, auxílio funeral, serviços social e de saúde.

O mesmo retrocesso ocorre com relação ao FUST, já que a amplitude das receitas alcançadas, bem como o significativo volume percentual delas atingido, comprometem um instrumento moderno, eficaz e de importância crucial para um País de dimensões continentais e que para desenvolver precisa da universalização de serviços de comunicação, que trazem conquistas sociais.

Ademais, telecomunicações e desenvolvimento tecnológico são indissolúveis, não só pelo serviço, mas pelo que sua operação universal proporciona ao País e a sua população, que são alcançados pela universalização custeada pelo FUST, trazendo, pois, desenvolvimento social tecnológico e econômico, tudo enquadrado nos arts. 218 e 219 CRFB, dedicados pelo constituinte originário, igualmente o que, se constata no inciso II do 3º da CF como um “dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”.

Já quanto aos recursos dos Fundos Constitucionais de Participação, forma que o constituinte originário encontrou de equilibrar o pacto federativo e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, não pode ser desfalcado de qualquer parcela, por mais diminuta que seja, pois, como uma das fórmulas

engendradas para a garantia desse pacto enfrenta, não só a vedação da evolução reacionária, mas também a resistência do inciso I do § 4º do art. 60 da CRFB, justamente por afetar o pacto federativo.

Arranha, pois, o texto constitucional seu art. 1º, já que tenta descaracterizar a vontade constitucional de garantir que a República Federativa do Brasil “seja formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal” e ainda o art. 3º, III, que eleva à categoria de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a tarefa de “reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A PEC 295/2008, ao agredir os recursos dos programas de integração social (PIS) e de formação profissional (PASEP), novamente viola o princípio da vedação reacionária, pois desvirtua suas receitas destinadas a formação do patrimônio dos trabalhadores.

A importância social desses programas é tão grande que mereceu guarida constitucional e em sua regulamentação é alçado à condição de participação inalienável e impenhorável. São patrimônio do trabalhador, conforme definição das Leis Complementares de nº 7 e nº 8 de 1970. Fundamento que também se enquadra na lição do mestre José Afonso da Silva, acima citado, no nosso parecer a tema semelhante, já acatado pela CCJ.

Finalmente, essa PEC, tem a pretensão de apropriar-se de 1% das multas de trânsito do Fundo que cria, intentando juridicamente contra o Sistema Nacional de Trânsito, note-se composto pela União, Estados e Municípios cada qual dotado de Poder de Polícia próprio, com respectivas atribuições, mas especificamente com competência arrecadatória das infrações cometidas nas respectivas circunscrições, (ver textos do Código Brasileiro de Trânsito, Lei 9.503/97, arts. 20; III; 21, VI, VII, VIII, IX; 22, V, VI, VII; art. 24, VI, VII, VIII, IX, XI.)

Essa pretensão me parece esbarrar no texto da CRFB, em seu art. 60 §4º, inciso I que, justamente para evitar esse tipo de conflito federativo, veda a proposição de emendas constitucionais que comprometem a forma federativa de Estado. Agride a autonomia dos entes federados garantida pelo art. 1º do texto constitucional que garante que a República Federativa do Brasil seja “formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal.”

A boa intenção do ilustre Deputado André Vargas se choca com a realidade de não ser possível fazê-lo, descapitalizando órgãos públicos e entidades privadas e fundos públicos, vários deles consignados na PEC, mantenedores de cursos técnicos para segmentos dos setores produtivos do país. Esses não podem, constitucionalmente, ter seus recursos reduzidos, sem a comprovada adequação financeira.

Aliás, o professor Luis Roberto Barroso ensina que os direitos das conquistas sociais que garantem vida digna às pessoas por esses entes públicos e privados assistidos, direta ou indiretamente, assegura a inadmissibilidade do Poder reformador “já que se lastreiam nesse que é um dos

principais fundamentos do Estado Constitucional brasileiro (CF art. 1º, III): a dignidade humana”.

Diz ele: “é a partir do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana que se irradiam todos os direitos materialmente fundamentais, que devem receber proteção máxima, independentemente de sua posição formal, da geração a que pertencem e do tipo de prestação a que dão ensejo.

Diante disso, a moderna doutrina constitucional, sem desprezar o aspecto didático da classificação tradicional em gerações ou dimensões de direitos, procura justificar a exigibilidade de determinadas prestações e a intangibilidade de determinados direitos pelo poder reformador na sua essencialidade para assegurar uma vida digna.

Com base em tal premissa, não são apenas os direitos individuais que constituem cláusulas pétreas, mas também as demais categorias de direitos constitucionais, na medida em que sejam dotados de fundamentalidade material.” (Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo, S.P, Saraiva, 2009, págs. 178/179).

Por todo o exposto, conclui-se ser a PEC 295/2009 dotada de técnica legislativa inadequada, ser inconveniente e inconstitucional. Com efeito, por elevar à categoria de texto constitucional numeração e remissão incorretas de atos normativos, caracteriza-se a inadequação técnica e legislativa da proposição.

É inconveniente e inconstitucional por possuir no seu conteúdo uma evolução reacionária que colide com o princípio da proibição do retrocesso, ameaçando direitos sociais elevados à categoria de garantias individuais, dotados também de fundamentalidade material, desrespeitando princípios constitucionais, fins e tarefas cometidos ao Estado pela Carta Magna.

É também inconstitucional porque agride a autonomia dos entes federados, pondo em risco, ainda, o pacto federativo onde se constata a um só tempo afronta à essência dos art. 5º e 6º e ainda ao art. 1º caput, inciso III e § único, ao art. 3º incisos II e III, ao art. 60 e seu § 4º inciso I, ao art. 170, inciso IX e aos arts. 218 e 219 da Constituição Federal. Consequentemente, o parecer é pela inadmissibilidade.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2009.

Deputado GERSON PERES  
Relator