



PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do
Senado nº 274, de 2003, do Senador Paulo Paim, que
*institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino
Profissional e Qualificação do Trabalhador -
FUNDEP, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Apresenta-se a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, que cria o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador – FUNDEP.

O Fundo destina-se ao custeio de programas voltados à educação profissional, possibilitando a geração e a manutenção de emprego e renda, a maior competitividade do setor produtivo e o combate à pobreza e à desigualdade social e regional, entre outros objetivos.

Os recursos do Fundo serão utilizados na reforma e ampliação de instituições de educação profissional, construção de centros de educação profissional, aquisição de equipamentos técnico-pedagógicos e de gestão, aquisição de materiais de ensino-aprendizagem, capacitação de docentes e pessoal técnico-administrativo, prestação de serviços e consultorias para a realização de estudos nas áreas técnico-pedagógica, de gestão e industrial, e, por fim, implantação de cursos de qualificação profissional voltado aos trabalhadores desempregados ou de desemprego iminente, dos setores agrícola, industrial, de serviços e da construção civil.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Constituem os principais recursos do Fundo:

a) sete por cento da arrecadação dos impostos de renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), destinada ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) de que trata o art. 159, I, “a” da Constituição Federal;

b) cinco por cento dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), excluindo-se desse montante a parcela destinada ao BNDES, de acordo com o art. 239, I, da Constituição Federal, e as parcelas dirigidas ao Programa de Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial.

O projeto prevê ainda que os recursos do item “a” acima sejam distribuídos com base no critério de partilha do FPE, regulado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Ademais, quanto ao item “b”, define parâmetros para a distribuição dos recursos por região.

Em outro dispositivo proposto, o Projeto determina ao Poder Executivo criar um conselho deliberativo do Fundo, composto de nove membros, sendo três representantes de trabalhadores e três representantes da Central Única dos Trabalhadores. Concede, por fim, noventa dias para que aquele Poder regule a lei.

O Projeto foi apreciado pelas Comissões de Educação (CE), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Sociais (CAS). Na Comissão de Educação, o Projeto foi aprovado com quatro emendas para sanar problemas, inclusive de inconstitucionalidade, preservando assim o mérito do projeto, mas agora com caráter meramente autorizativo. As outras três Comissões também aprovaram a matéria, com as emendas da CE, mas corrigidas por três subemendas aprovadas na CCJ. Vale registrar também que a Emenda nº 01 ao Projeto, apresentada à CCJ, foi rejeitada nessa mesma Comissão, bem como na CAS.

II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

opinar sobre aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe forem submetidas.

A legalidade e a constitucionalidade da proposição foram examinadas pelas Comissões a que foi submetida, em especial pela CCJ, que recepcionou sua constitucionalidade, à luz das emendas aprovadas na CE. Vale destaque à Emenda nº 02 que alterou completamente as fontes de recursos do Fundo. O dispositivo que interferia na repartição da arrecadação do IR e do IPI, prevista no art. 159, I, “a” da Constituição Federal, foi suprimido, por inconstitucionalidade. Como as fontes restantes eram insuficientes, foram substituídas pela autorização dada à União de prover o Fundo com os recursos orçamentários necessários ao seu funcionamento.

Quanto às Emendas nºs 01 e 04 da CE, conferiram ao Projeto caráter autorizativo e não de imposição ao Poder Executivo, o que poderia ferir a separação e a autonomia dos poderes. A Emenda nº 03, por fim, tornou mais adequada a composição do conselho deliberativo do Fundo, ao prever a representação paritária das centrais sindicais, além de incluir integrantes dos empresários e do governo federal.

As subemendas da CCJ promoveram os ajustes requeridos pelas alterações trazidas pelas Emendas da CE, sem, entretanto, inovarem na substância. Já a Emenda nº 01 apresentada na CCJ foi rejeitada, pois o seu propósito já havia sido atendido pela Emenda nº 03 da CE.

O PLS nº 274, de 2003, visava, na sua essência, criar e estruturar o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador (FUNDEP) para constituir uma nova fonte de recursos para a difusão e aperfeiçoamento do ensino técnico-profissionalizante e, conseqüentemente, servir de instrumento para a criação de empregos e distribuição de renda.

Nos termos propostos, o FUNDEP seria utilizado para custear um conjunto de ações de diversas naturezas, dentro do espectro de abrangência do ensino profissional, notadamente a construção de novas unidades de ensino; o reaparelhamento das instituições já existentes – tanto no aspecto pedagógico, quanto no de gestão; a capacitação de pessoal docente e administrativo; e outras ações correlatas, tais como a prestação de serviços e consultoria.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

A proposição previa, ainda, o atrelamento ao Fundo de parcela dos montantes arrecadados por meio do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e pelo imposto sobre produtos industrializados, bem como de percentual de 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Por fim, previa, também, a criação de Conselho Deliberativo do Fundo, nos moldes daqueles existentes em outros fundos, como o FAT e o FGTS.

No mérito, entretanto, o projeto de lei na sua redação original apresenta algumas dificuldades quanto ao seu regular processamento, o que foi em parte já corrigido pelas Comissões antecedentes.

Ocorre que eliminados por inconstitucionalidade os repasses referentes ao IR e ao IPI, restaram, para o financiamento do FUNDEP, apenas o percentual de 5% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e eventuais repasses de outras origens, tais como doações, cujo volume e continuidade são sempre duvidosos.

Encontrava-se em processamento nesta Casa a Proposta de Emenda à Constituição que inseria alínea *d* ao inciso I do art. 159 e inciso II ao art. 139 do texto constitucional, fixando, destarte, percentual de repasse vinculado exclusivamente ao FUNDEP.

A PEC nº 24, de 2005, igualmente de autoria do Senador Paulo Paim, também acrescenta parágrafo único ao art. 240 da Constituição, dotando o FUNDEP de percentual (30%) das contribuições patronais arrecadadas para o custeio do chamado “Sistema S”, entidades de serviço social e de ensino profissionalizante das quais são exemplo o SESC, SENAC, SESI e SENAI.

A proposta acrescenta ainda o art. 214-A, que estabelece as regras gerais de funcionamento do FUNDEP. Atualmente a PEC nº 24, de 2005, encontra-se arquivada, mas poderá retornar a tramitar depois de devidamente instruída pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

A aprovação e posterior promulgação da referida PEC nº 24, de 2005, sanaria, em princípio, a inconstitucionalidade do projeto de lei na sua redação original.

Resta, contudo, problema de difícil resolução: a possibilidade de conflito temporal entre as normas, ou, mais precisamente, entre a lei possivelmente originada do projeto e a Constituição Federal.

De fato, o sistema normativo brasileiro não admite, em princípio, a convalidação de uma norma pelo advento de norma posterior que a ampare.

Em outros termos, uma lei inconstitucional não pode ser tornada constitucional pela promulgação de uma alteração posterior do texto da Constituição.

No caso ora em exame, o PLS nº 274, de 2003, encontra-se em completo desacordo com o texto constitucional. A existência de eventual proposta de emenda constitucional que resolveria tal impasse não é suficiente para autorizar o prosseguimento do presente projeto.

Em conclusão, o prosseguimento da tramitação do PLS sob exame, na sua redação original, sem a prévia aprovação de uma PEC, poderia levar, em última análise, à promulgação de lei ordinária manifestamente inconstitucional, em face das razões acima expostas.

Assim, prosseguir na tramitação do PLS nº 274, de 2003, na sua redação original, representaria um desnecessário dispêndio de esforços e recursos, dada a impossibilidade de convalidação *a posteriori* da norma.

A alternativa, neste caso, seria expungir do texto a matéria inconstitucional e compor a receita do FUNDEP com recursos de outra natureza, oriundas de novas contribuições sociais quer poderiam ser instituídas.

Todavia, mesmo neste caso, a proposição teria que ter o caráter de lei complementar, observado o disposto no art. 149 da Constituição Federal.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Ocorre, entretanto, que a Comissão de Educação (CE) do Senado Federal aprovou Parecer, com 4 (quatro) emendas, tornando o PLS meramente autorizativo.

Da mesma forma, excluiu a redação original do art. 2º do PLS, não havendo mais previsão de fonte recursos específica.

O Parecer da Comissão de Educação foi ratificado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), na forma de um substitutivo da CE que torna o PLS autorizativo, sem efeito qualquer, uma vez que dependeria do Poder Executivo a sua implementação.

Cabem, ainda, duas observações a respeito do PLS nº 274, de 2003, na forma aprovada pelas Comissões nas quais já tramitou. A primeira diz respeito à sua natureza autorizativa. A segunda relaciona-se à possível redundância da criação de um fundo voltado para a qualificação profissional.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal aprovou, na reunião realizada em 14 de outubro de 2015, o relatório do Senador José Maranhão, seu Presidente, que, em resposta a requerimento formulado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte – Requerimento nº 69, de 2015 –, considerou inconstitucionais os projetos de lei autorizativa endereçados a outros Poderes, em especial, ao Poder Executivo.

Eis o voto do relator, adotado pela CCJ do Senado Federal, que elucida a questão tratada:

Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:

1) devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;

2) devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;

3) em face do arquivamento do PRS nº 74, de 2009, nada obsta que a CE aprecie, de plano, os projetos de lei autorizativa que lá tramitam, com base no que decidido nos itens 1 e 2, supra. (grifamos)

A aprovação desse relatório – que passa ser o parecer da própria CCJ –, em face da competência regimental dessa Comissão quanto à fixação do entendimento da Casa sobre questões relacionadas à constitucionalidade e juridicidade das proposições, passa a ser diretriz a ser seguida por todas suas Comissões no sentido de inadmitir as proposições ditas “autorizativas”.

Ressalte-se, ainda, que, na Câmara dos Deputados, não são admitidos projetos de lei autorizativos.

O segundo aspecto, é que já existe o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei nº 11.513, de 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, além de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público.

O Pronatec busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.

Os cursos, financiados pelo Governo Federal, são ofertados de forma gratuita por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das redes estaduais, distritais e municipais de educação profissional e tecnológica. Também são ofertantes as instituições do Sistema S, como o SENAI, SENAT, SENAC e SENAR, e a partir de 2013, as instituições privadas, devidamente habilitadas pelo Ministério da Educação, também passaram a ser ofertantes dos cursos do Programa.

De 2011 a 2014, por meio do Pronatec, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada, o que em tese atinge os objetivos, em parte, deste projeto.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

III – VOTO

Do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2003, e, por conseguinte, das Emendas nº 01 a 04 da Comissão de Educação, também aprovadas pelas Comissões de Agricultura e Reforma Agrária, Constituição, Justiça e Cidadania e Assuntos Sociais, e com as Subemendas nº 01 e 02 à Emenda nº 02 e Subemenda nº 01 à Emenda nº 04, subemendas essas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, também aprovadas na Comissão de Assuntos Sociais, e pela rejeição da Emenda nº 01 – CCJ.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15892.30123-31