

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 402, de 2007, que *insere o art. 2º-D na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e acrescenta o inciso VIII ao art. 2º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), para que parte dos recursos do FAT seja destinada às operações do Fies.*

RELATOR: Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 402, de 2007, de autoria do Senador WILSON MATOS, modifica as legislações do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com o objetivo de permitir ao primeiro financiar operações no âmbito do segundo. Estabelece, assim, que parte dos recursos do FAT seja utilizada no pagamento de encargos educacionais do trabalhador no ensino superior privado.

No prazo regulamentar, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Desde 1988, por ocasião da promulgação de nossa Carta Magna, a arrecadação do PIS-PASEP tem se direcionado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, a programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao financiamento do abono salarial. Com o advento da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, essa arrecadação passou a ser direcionada ao FAT, que tem, assim, uma vinculação constitucional.

No caso do Programa do Seguro-Desemprego, este tem dois objetivos básicos: (a) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; (b) auxiliar o trabalhador na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação e qualificação profissional (art. 2º da Lei nº 7.998, de 1990).

No primeiro caso, a assistência financeira se dá por intermédio do pagamento do seguro-desemprego. No segundo, o auxílio é prestado mediante a execução de programas de colocação e recolocação do trabalhador no emprego e de qualificação e reciclagem profissional.

É, pois, evidente que a qualificação profissional do trabalhador deve se dar no contexto específico do mercado de trabalho, visando evitar o desemprego e o consequente pagamento do benefício do seguro-desemprego.

O autor do PLS nº 402, de 2007, justifica sua proposição com o argumento de que o ensino superior é parte da qualificação profissional do trabalhador, já que contribui para sua inserção no mercado de trabalho.

Ocorre que proposição semelhante a aqui analisada foi recentemente rejeitada pelo Senado Federal sob arguição de constitucionalidade e de

injuridicidade, dentre outras. Trata-se do PLS nº 52, de 2003, de autoria do Senador SÉRGIO ZAMBIASI, que estabelece a utilização dos recursos do FAT para financiamento de curso superior de graduação, por intermédio de sindicato de trabalhadores. O parecer sobre a matéria coube ao Senador NEY SUASSUNA (Parecer nº 146, de 2008), que, dentre outras questões, analisou especificamente a impropriedade do entendimento de que o curso superior seja parte da qualificação profissional do trabalhador. Vejamos a análise por ele empreendida:

Além dos óbices constitucionais acima expostos, há ainda, a nosso ver, óbice sistemático-jurídico para aprovação da presente proposta. O Fundo possui, desde sua origem, o eminentíssimo propósito de buscar a proteção ao trabalhador quando da ocasião de seu desemprego, tendo sido ele estabelecido, dentre outras finalidades, para que se viabilizasse a instituição de políticas de reinserção ao mercado de trabalho, o que, aliás, já vem disposto no atual diploma legal regulador da matéria (Lei nº 7.998/90).

Assim, tanto as origens históricas da criação do Fundo quanto a sua legislação reguladora determinam que as ações financiadas pelas suas disponibilidades sejam voltadas para as suas finalidades básicas e não desviadas para objetivos diversos, ainda que de relevância para a sociedade.

(...)

Com efeito, a medida tende muito mais à consecução de uma política educacional do que de uma política de amparo ao desemprego.

Mais do que isto, o princípio da eficiência, consagrado não só pela lógica das relações e pelo respeito à coisa pública, mas também pela Constituição Federal, demanda que as medidas administrativas sejam as mais eficientes para o alcance dos efeitos pretendidos. Significa dizer que, se há duas possibilidades para consecução de uma finalidade, uma mais eficaz, rápida e menos dispendiosa, como o oferecimento de cursos profissionalizantes por exemplo, e outra menos eficaz e mais dispendiosa, como o oferecimento de cursos superiores, a administração deve optar pela primeira e rejeitar a segunda. Ora, se é claro que em termos de amparo ao desemprego o oferecimento de cursos profissionalizantes é mais eficaz, rápido e barato, não se pode vislumbrar, no oferecimento de cursos superiores com os recursos do fundo, em interpretação fincada no princípio constitucional da eficiência, mais do que uma política voltada com muito mais ênfase ao escopo educacional do que à finalidade de amparo ao desemprego.

Por este motivo, vislumbro também injuridicidade no presente projeto, que estabelece política não alinhada às finalidades do FAT, dispostas no artigo 2º,

incisos I e II da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, não se podendo conceber a inclusão de um parágrafo dissonante do espírito da disposição principal.

(...)

Segundo, se vencida a questão anteriormente levantada, ou seja, o entendimento de que não se comete nenhum desvio constitucional, funcional e nem programático ao se custear despesas com ensino superior de graduação através do FAT, restariam ainda dois problemas no que respeita à disponibilidade de recursos.

Um seria o aumento das despesas do FAT em patamares que poderiam comprometer a sua função constitucional de proteção ao trabalhador, como o pagamento do benefício Seguro-Desemprego, a Intermediação de Mão-de-Obra, a Qualificação Profissional e o financiamento de programas de geração de emprego e renda.

(...)

A qualificação profissional é apenas uma das ações financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR. O objetivo desse Plano é garantir oferta de educação profissional permanente, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda, que contribua para: reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social; e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

Embora tenha como foco geral a população economicamente ativa (PEA), o Planfor opera, para fins da aplicação dos recursos do FAT, com duas definições de público-alvo: grupos vulneráveis e outros que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado. No primeiro caso, o Planfor garante pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas para quatro categorias, a saber: pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores/as urbanos/rurais; e pessoas autônomas, cooperadas ou autogeridas.

Mesmo que não seja esta a intenção, é evidente que o projeto em pauta causaria desvirtuamento aos objetivos anteriormente elencados para o Planfor, na medida em que os recursos superiores são de longa duração e têm custos elevados, não se caracterizando a situação emergencial e assistencial prevista na Lei nº 7.998, de 1990. Além disso, se aprovado, comprometeria os recursos do FAT, que patrocina diversos tipos de ações destinadas a gerar trabalho e renda, melhorar as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho e proteger a pessoa desempregada, como, por exemplo: o seguro-desemprego; a intermediação de mão de obra; o pagamento de abonos salariais; os investimentos produtivos; e o crédito popular e a informação sobre o mercado de trabalho.

Do exposto, ficam claras a constitucionalidade, injuridicidade e inconveniência de se utilizar os recursos do FAT para custeio de cursos no ensino superior privado.

Além disso, como se trata de matéria prejulgada em deliberação anterior, ocorrida no ano de 2008, pode-se avocar a prejudicialidade do projeto de lei ora analisado, com base no art. 67 da Constituição Federal e no art. 334, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

III – VOTO

Com base nas considerações apresentadas, o voto é pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 402, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator