

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 7, de 2009, do Senador Flexa Ribeiro, que *dispõe sobre os depósitos bancários das entidades beneficiárias das contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas*.

RELATOR: Senador HUMBERTO COSTA

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 7, de 2009, que dispõe sobre os depósitos bancários das entidades beneficiárias das contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas, de autoria do Senador Flexa Ribeiro.

Nos termos da proposição em análise, as disponibilidades das entidades beneficiárias das contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas, de que trata o art. 149 da Constituição Federal, deverão ser mantidas em depósito exclusivamente no Banco do Brasil S.A. (BB), na Caixa Econômica Federal (CAIXA), no Banco da Amazônia S.A. (BASA) e no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).

As entidades abrangidas pela proposta são as seguintes:

1. Serviço Social da Indústria (SESI),
2. Serviço Social do Comércio (SESC);
3. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI);
4. Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC);
5. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);
6. Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPC);

7. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - (SEBRAE);
8. Fundo Aeroviário;
9. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR);
10. Serviço Social de Transporte;
11. Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

Estabelece, também, o PLS nº 7, de 2009, que a inobservância da regra fixada para o depósito bancário das disponibilidades financeiras das entidades antes referidas importará a responsabilidade pessoal do dirigente da entidade, com a aplicação da penalidade administrativa cabível, independentemente da responsabilidade civil e criminal que resultar de eventuais danos patrimoniais. Por fim, revoga o Decreto-Lei nº 151, de 9 de fevereiro de 1967.

Na sua justificativa, o eminente autor entende que seria de todo conveniente que os bancos regionais federais também fossem depositários dos recursos das entidades do Sistema S, ao menos daqueles que serão aplicados nas regiões objeto de sua atuação, de forma a reforçar o caixa desses bancos. Argumenta, também, que uma das vantagens adicionais dessa medida seria a maior concorrência entre os bancos passíveis de receberem as disponibilidades do Sistema S, o que poderia ensejar uma disputa saudável, via oferecimento de vantagens na remuneração desses depósitos, além de fortalecer os bancos regionais federais, que têm como missão apoiar o desenvolvimento das regiões menos favorecidas do País.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais dar parecer sobre o presente projeto de lei.

Cabe ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre o tema, nos termos do art. 48 da mesma Carta, estando apta a proposição para a sua regular tramitação.

Atualmente, nos termos do art. 1º do Decreto-Lei nº 151, de 1967, as disponibilidades do Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e dos Sindicatos, Federações e Confederações das categorias econômicas e profissionais deverão ser mantidas em depósito exclusivamente no Banco do Brasil S.A. e na Caixa Econômica Federal.

Essa regra exclui apenas os depósitos dos Sindicatos sediados em localidades onde não exista agência de um dos estabelecimentos do Banco do Brasil S.A. ou da Caixa Econômica Federal, e quando destinados a manter nessas localidades, por período determinado, o pagamento de obras em realização ou de serviços prestados.

Segundo o autor, a Constituição Federal prevê, em seu art. 149, a possibilidade de a União instituir contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Com base nessa última hipótese, foi criado um conjunto de onze contribuições parafiscais, instituídas por diferentes leis, compondo o chamado Sistema S. Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente.

As receitas das contribuições ao Sistema S são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que repassa os recursos a entidades de natureza privada, que prestam serviços considerados de interesse público. Esses recursos têm a finalidade de financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional (educação) e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (saúde e lazer). Vale destacar que a criação desses organismos e de suas fontes de receita remonta a meados da década de 40.

Apenas quatro delas (SEBRAE, SENAR, SEST e SENAT) foram instituídas após a Constituição Federal de 1988.

Segundo o art. 164, § 3º da Constituição Federal, “as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei”.

Embora as entidades que fazem parte do Sistema S tenham personalidade de direito privado, pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições para-fiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios de entes públicos, estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública.

Assim, o entendimento corrente é o de que os recursos das contribuições transferidos para elas são públicos e, por isso, obedecem ao preceito constitucional citado.

Na mesma linha, as entidades do Sistema S seguem as normas fixadas no Decreto-Lei nº 151, de 9 de fevereiro de 1967, que “*dispõe sobre os depósitos bancários do SESI, SESC, SENAI, SENAC e das entidades sindicais*”. Em princípio, esse diploma legal foi recepcionado pela Constituição Federal, não tendo havido sua revogação expressa.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, órgão encarregado de fiscalizar os repasses da União, exige que os recursos das entidades do Sistema S provenientes das contribuições para-fiscais sejam mantidos e aplicados no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal.

De forma a atender à exigência da legislação em vigor e do órgão de fiscalização da União (TCU), as entidades que compõem o chamado Sistema S recebem e mantêm aplicados os recursos provenientes da arrecadação das contribuições de interesse das categorias profissionais em contas do BB ou da CEF.

No entanto, o mandamento constitucional previsto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal, permite que esses depósitos sejam mantidos também em outros bancos oficiais, incluindo o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), embora a legislação infraconstitucional não explicita essa possibilidade.

Em razão disso, o presente projeto inclui o BASA e o BNB como destinatários, também, dos depósitos das entidades antes referidas.

O projeto objetiva integrar essas duas entidades financeiras controladas pela União para, em conjunto com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, disputarem os recursos financeiros das entidades do Sistema S.

Trata-se, portanto, de postulação meritória, com vistas a oportunizar mais recursos aos bancos federais de fomento regional. Contudo, não vislumbro, *prima facie*, condições objetivas para o BASA e o BNB entrarem nesta disputa. Os dois bancos são instituições de fomento, voltadas ao financiamento de programas do Governo Federal e não se caracterizam como banco de varejo, com produtos financeiros e capilaridade suficiente para atender entidades nacionais desse porte, como as do Sistema S, o que acabaria gerando expectativa inversa a desejada pelo eminente autor.

Além disso, o gerenciamento financeiro de mais contas pelas entidades poderá aumentar os custos de gestão e a eficiência do controle, necessário para as prestações de contas aos órgãos de controle.

Por outro lado, BASA e BNB são bancos regionais, praticamente sem agências nas outras três regiões do país. É mais provável que a execução de programas sociais e de educação dessas entidades gere renda, salários e remuneração de serviços para inúmeras pessoas, físicas e jurídicas, que irrigam outras instituições financeiras locais, dentre elas o BASA e BNB.

Some-se a tudo isso, o controle de transferências já executados principalmente pela CEF e BB às entidades do Sistema S e, especialmente, para as entidades sindicais.

Em relação às entidades sindicais, a questão emerge mais grave, uma vez que a CEF é o agente operacional da contribuição sindical, responsável pela arrecadação e rateio entre as entidades sindicais de grau superior (confederações), intermediário (federações) e de base (sindicato) e agora também as gerais (centrais sindicais).

Assim, embora o PLS nº 7, de 2009, argumente em contrário, não acredito que haverá prejuízo local, pois os recursos são aplicados no local, gerando empregos, investimentos e tributos, especialmente os de competência estadual e municipal.

Além disso, a eventual transferência de recursos como proposta, poderá gerar dificuldade na gestão, no controle e na adaptação de sistemas informatizados, além de pessoal especializado e treinado na matéria.

Em relação às entidades sindicais há uma forte corrente que se posiciona pela inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 151, de 1967, no que

concerne a obrigatoriedade de depósito de suas contas na CEF ou BB. O princípio constitucional da autonomia e independência, inclusive financeira, das entidades sindicais não se coadunaria com qualquer norma que imponha obrigatoriedade na aplicação e gestão de seus recursos, razão pela qual as entidades sindicais estariam autorizadas a gerir seus recursos em quaisquer instituições financeiras, sejam elas controladas pelo Poder Público ou privadas, assim como não estariam adstritas a prestações de contas aos órgãos públicos de controle, mas somente às suas instâncias deliberativas previstas nos seus estatutos sociais.

Ocorre, entretanto, que por exigência do Tribunal de Contas da União – TCU, as entidades sindicais também devem prestar contas das receitas oriundas exclusivamente da contribuição sindical obrigatória, o que reforça a tese de uma arrecadação centralizada na Caixa Econômica Federal e não pulverizada em inúmeras entidades financeiras.

No que concerne às entidades sociais do Sistema S, a situação é diferente, visto que há a necessidade de prestação de contas, bem como a obrigatoriedade de gestão de contas em instituições financeiras controladas pela União.

Além disso, o projeto contém vício de inconstitucionalidade quando elenca, entre as entidades descritas no parágrafo único do art. 1º, instituições como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPC); Fundo Aeroviário, e também, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), pois as três primeiras integram a administração pública federal, e a última entidade, embora se trate de serviço social autônomo, tem características distintas das demais entidades do Sistema S.

Assim, o disposto nos incisos V, VI e VIII, constantes da proposta, é inconstitucional por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II “e” da CF), uma vez que cabe ao Presidente da República iniciar tais matérias.

Por fim, a revogação pura e simples do Decreto-Lei nº 151, de 1967, enseja também a revogação dos seguintes dispositivos:

“Art. 3º A inobservância do disposto nos arts. 1º e 2º, e seus parágrafos importará na responsabilidade pessoal do dirigente da entidade, com a aplicação da penalidade administrativa cabível,

independente da responsabilidade civil e criminal que resultar de eventuais danos patrimoniais.

Art. 4º O estabelecimento bancário que mantiver depósito existente ou aceitar novo, em desacordo com o disposto nos arts. 1º e 2º e seus parágrafos, ficará sujeito às sanções cabíveis para a infração grave de disposições legais.

Art. 5º Caberá ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, pelos seus representantes nos Conselhos Fiscais do SESC e do SENAC e nos Conselhos Nacionais do SESI e do SENAI, e pelo Departamento Nacional do Trabalho e as Delegacias Regionais do Trabalho, quanto às entidades sindicais, a fiscalização do cumprimento do disposto neste decreto-lei.

Art. 6º Caberá ao Banco Central da República do Brasil a fiscalização do cumprimento das disposições dêste decreto-lei, no tocante aos estabelecimentos bancários, inclusive para o efeito da aplicação das sanções previstas no art. 4º.”

Não creio ser adequada a revogação de tais dispositivos sem a instituição de novas regras de fiscalização.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 7, de 2009.

Sala da Comissão, em de outubro de 2015

, Presidente

, Relator