

## PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2020, oriundo da Medida Provisória nº 932, de 2020, que *altera excepcionalmente as alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos que especifica; e modifica as Leis nºs 5.461, de 25 de junho de 1968, e 8.706, de 14 de setembro de 1993.*



Relator: Senador **PAULO PAIM**

### I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 932, de 2020 (MPV 932/2020), promove, até 30 de junho de 2020, a redução das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos (art. 1º, caput), que são:

- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)
- Serviço Social do Comércio (Sesc)
- Serviço Social da Indústria (Sesi)
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac)
- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop)
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat)
- Serviço Social de Transporte (Sest)

Até o período estipulado na MPV 932/2020, ou seja, durante três meses, as contribuições obrigatórias dos empregadores, que no geral incidem sobre a folha de salários, foram reduzidas pela metade.

No caso do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), não houve redução da alíquota, mas pelo menos 50% da contribuição devida deve ser destinada ao Fundo de Aval às Micro e

Pequenas Empresas (Fampe), que tem por objetivo prover garantias complementares em operações de crédito junto a instituições financeiras conveniadas (art. 2º da MPV 932/2020).

Pelo serviço de arrecadação das contribuições sociais, realizado pela Receita Federal do Brasil, havia uma retribuição de 3,5% do montante arrecadado. Esse percentual passou para 7% (parágrafo único do art. 1º da MPV 932/2020).

A vigência dos efeitos da Medida Provisória ocorre a partir de 1º de abril de 2020, conforme art. 3º do texto legal.

No prazo regimental estabelecido para a apresentação de emendas, de 31 de março a 2 de abril de 2020, conforme o art. 3º do Ato Conjunto nº 1/2020, foram apresentadas 118 emendas à Medida Provisória. Posteriormente foram retiradas, conforme Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Hugo Leal, as emendas de números 51 a 57, 108 e 115.

Ainda no Parecer do Relator, houve a conclusão pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 932, de 2020.

Relativamente às emendas, o Parecer foi pela inconstitucionalidade das Emendas nºs 33, 47, 48, 49, 50, 69, 88, 95, 104, 106, 111, 113 e 114 e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das demais emendas; pela inadequação financeira e orçamentária das Emendas nºs 15 e 16 e pela adequação financeira e orçamentária das demais.

Por fim, o Relator, Dep. Hugo Leal, concluiu no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 932, de 2020, e das Emendas nºs 2, 3, 8, 9, 10, 11, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 40, 42, 44, 46, 59, 60, 62, 65, 66, 68, 71, 73, 74, 75, 78, 80, 82, 87, 89, 99, 103, 105, 107, 112 e 117, acolhidas parcialmente ou integralmente, na forma do Projeto de Lei de Conversão e pela rejeição das demais emendas, situação ratificada pelo Plenário.

As principais modificações à Medida Provisória original, constantes do Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2020, são as seguintes:



- a redução de 50% nas alíquotas das contribuições objeto da MPV devem ocorrer apenas nas competências de abril e maio de 2020, sendo que, no mês de junho de 2020, já será retomada a alíquota permanente;
- concessão do mesmo tratamento para as contribuições das empresas do setor marítimo, de maneira que, na competência de junho de 2020, a alíquota para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo seja zerada, de forma a assegurar tratamento igualitário no alívio do fluxo de caixa entre as empresas do setor marítimo e demais empresas que recolhem ao “Sistema S”;
- ainda em relação ao setor marítimo, estabelece-se que as empresas que desempenham atividades de administração de infraestrutura portuária, de operações de terminais e de agenciamento marítimo tenham suas contribuições destinadas ao SEST e ao SENAT, mantendo-se sua aplicação nas atividades ligadas ao ensino profissional de transporte marítimo, fluvial ou lacustre;
- cancelamento do aumento (equivalente ao dobro) da contribuição paga pelo serviço de arrecadação das contribuições sociais, realizado pela Receita Federal do Brasil.

Perante a Mesa do Senado Federal foram apresentadas as Emendas de nºs 119 a 125.

## **II – ANÁLISE**

### **II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade e Juridicidade**

Examinemos, a seguir, a admissibilidade da proposta, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permite a adoção de medida provisória pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.



Entendemos que os requisitos de relevância e urgência estão atendidos, pois há uma dificuldade premente em relação às empresas brasileiras de se manterem por conta da pandemia do novo coronavírus. Cabe ao Estado propor medidas que diminuam os encargos das empresas e contribuam com seu fluxo de caixa.

Sobre a constitucionalidade, a matéria é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal. Em termos materiais, não há afronta a dispositivos constitucionais, além de o conteúdo estar em harmonia com o ordenamento jurídico brasileiro.

Acerca da técnica legislativa, também não se verificam vícios, sendo que o texto obedece aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A mesma situação se verifica quanto às emendas apresentadas à Medida Provisória, nas quais não há vícios relacionados à constitucionalidade, juridicidade ou técnica legislativa, excetuando-se àquelas que tratam de matérias estranhas, conforme citado no Parecer aprovado na Câmara dos Deputados.

## **II.2 – Da adequação financeira e orçamentária**

Cabe esclarecer que o exame de adequação orçamentária e financeira, ao analisar o atendimento das normas aplicáveis em vigor, inclui o objetivo de avaliar o impacto fiscal da proposição legislativa. Isso significa que as medidas que reduzem receita ou aumentam despesa devem ter seus efeitos considerados na proposta orçamentária ou serem compensadas pela adoção de providências que promovam o movimento fiscal contrário a fim de preservar o resultado das metas fiscais.

Os dispositivos da MPV nº 932, de 2020, não repercutem nas despesas públicas, porque o uso dos recursos está a cargo dos serviços sociais autônomos, entidades privadas.

Além disso, na situação do estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Legislativo, o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), prevê a dispensa da necessidade de atingimento de resultados fiscais.



### II.3 – Do mérito

Relativamente ao mérito, entendemos pertinente a matéria, uma vez que a situação decorrente da pandemia exige esforços de todos os setores. À medida que as empresas vêm sendo fortemente afetadas em seus negócios, é oportuna a redução temporária das alíquotas de contribuição devidas pelas empresas aos Serviços Sociais Autônomo.

No entanto, temos também de considerar a situação do Sistema S, que teve inesperadamente diminuída sua receita por conta do decréscimo das alíquotas. Ao mesmo tempo, teve ampliada em 100% a cobrança pelo serviço de arrecadação das contribuições sociais, realizado pela Receita Federal do Brasil, que, de 3,5% do montante arrecadado, passou a ser de 7%, sem qualquer acréscimo em termos de complexidade nessa arrecadação.

A solução decidida pela Câmara dos Deputados foi reduzir o período de decréscimo das alíquotas de 3 para 2 meses, aplicando-se somente às competências de abril e maio de 2020. Entendemos que se trata de solução viável, justa para todos os agentes envolvidos.

Ademais, a alteração conta com apoio das entidades atingidas, notadamente o Serviço Social da Indústria – SESI, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, que apontam que, com a redução do período de corte, terão condições de manter o nível de serviços e qualidade de atendimento, principalmente para população de baixa renda, prestando os seus relevantes serviços, especialmente neste momento de retração econômica, apoiando, inclusive, medidas de combate à Covid-19. A Confederação Nacional do Comércio, em nome do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC e do Serviço Social do Comércio – SEST, aponta que o texto aprovado na Câmara dos Deputados “minimizou os impactos danosos que a MPV 932/2020 trouxe em sua originalidade, ao passo que trará menos impactos ao funcionamento das entidades do “Sistema S”, mitigando, ainda, os enormes prejuízos que os trabalhadores e seus familiares que desfrutam de toda estrutura dos serviços autônomos teriam em todo Brasil”.

Acerca do aumento da retribuição pelo serviço de arrecadação das contribuições sociais, realizado pela Receita Federal do Brasil, concordamos que não há justificativa para tanto. Segundo a Exposição de Motivos, EM nº 00092/2020, do Ministério da Economia, que acompanha a Medida Provisória nº 932/2020, a retribuição de 3,5% sobre a arrecadação



é absorvida no Orçamento Geral da União em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). Mantida a alíquota, afirma a EM, “haveria queda de receita em favor do Fundaf, no trimestre em questão” e, assim, a elevação da alíquota teria por objetivo manter o montante equivalente de receitas para o Fundaf. Porém, a Receita Federal, assim como todos os órgãos públicos, deve se ajustar às restrições orçamentárias e, havendo redução no montante arrecadado, a redução correspondente da receita que incide sobre esse montante, objeto da Medida Provisória nº 932/2020, é consequência automática. Ademais, dos R\$ 11,5 bilhões consignados no Orçamento da União em 2020, a serem custeados com receitas do Fundaf, somente foram executados, até 15 de junho de 2020, 13,65%, ou R\$ 1,6 bilhões, e cerca de R\$ 2,2 bilhões estão alocados à reserva de contingência, de modo que não se pode vislumbrar prejuízo efetivo ao Fundaf em razão da decisão adotada pela Câmara dos Deputados.

No que se refere à inserção no PLV, nos termos do inciso V do art. 1º, da diminuição da alíquota para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, na mesma proporção da imposta ao “Sistema S”, estabelecendo assim que a destinação a esse Fundo seja nula em junho de 2020 (o que seria correspondente à metade de abril e metade de maio), somos pela concordância com o dispositivo, pois as contribuições para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, decorrentes das empresas do setor marítimo, possuem a mesma base legal e finalidade das contribuições feitas ao SENAI e ao SESI, por exemplo. Trata-se de questão de equidade.

No entanto, não podemos corroborar a inserção dos art. 3º e 4º do Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2020, realizada pela Câmara dos Deputados.

O art. 3º altera a Lei nº 5.461, de 25 de junho de 1968, modificando a destinação da contribuição devida por empresas de navegação marítima, fluvial ou lacustre, de serviços portuários, de dragagem e de administração e exploração de portos ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo. Estabelece-se que a partir da competência de julho de 2020, essas contribuições serão recolhidas em favor do Serviço Social do Transporte (Sest) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), e aplicadas nas atividades ligadas ao ensino profissional dos trabalhadores portuário, marítimo, fluvial ou lacustre, com ênfase nas atividades do setor portuário.



Embora o art. 3º altere o art. 1º Lei nº 5.641, suprimindo a sua parte final que atribui à Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha à execução de tais atividades, não é promovida alteração ao art. 1º do Decreto-Lei nº 828, de 5 de setembro de 1969, que continuaria a prever que as despesas com o desenvolvimento do ensino profissional marítimo são de responsabilidade da cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (hoje, Comando da Marinha do Ministério da Defesa). Assim, haveria contradição entre normas, resultando em injuridicidade, em afronta ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, dando-se como derogada a participação da Marinha nas citadas atividades.

O art. 4º do PLV altera os art. 2º, 3º, 7º e 8º da Lei nº 8.706, de 1993, para incluir o trabalhador do setor portuário no âmbito da atuação do Sest (art. 2º e 3º), e para definir a destinação ao Sest e Senat das contribuições compulsórias das empresas que realizam atividades de administração de infraestrutura portuária, de operações de terminais e de agenciamento marítimo (art. 7º). O art. 8º inclui os trabalhadores do setor portuário entre os destinatários da atuação do Sest e Senat.

Conforme alertam as entidades representativas desses trabalhadores (Federação Nacional dos Portuários, Federação Nacional dos Estivadores e Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários Trabalhadores de Bloco Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias), além de se tratar de matéria estranha ao objeto inicial da MPV 932, que é a redução de contribuições para o “Sistema S”, a medida desconsidera a reivindicação desses trabalhadores da criação de um Serviço Social Autônomo específico para o setor portuário, destinado a atender a essa categoria diferenciada de trabalhadores.

Assim, caberá a essa eventual proposição legislativa, sujeita ao rito ordinário, dispor sobre as contribuições para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, decorrentes das empresas do setor marítimo, bem como sua destinação. Essa alteração não pode ser feita no bojo da Medida Provisória nº 932, de 2020, por não possuir conexão temática, tampouco a presença dos requisitos de urgência e relevância para tal inclusão no Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2020.

Desse modo, nosso Parecer, quanto a esses dispositivos (artigos 3º e 4º) do PLV nº 17, de 2020, é pelo seu não acatamento, considerando-os não escritos.



Tal entendimento corrobora decisão de impugnar os artigos 3º e 4º do PLV nº 17, de 2020, por tratarem de matéria estranha à Medida Provisória nº 932, de 2020, nos termos do art. 48, inc. XI, do Regimento Interno do Senado Federal e do art. 7º, inc. II, da Lei Complementar 95, de 1998, baseado no entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5127.

## **II. 4. Análise das Emendas**

Como vimos, ao Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2020, foram apresentadas 07 emendas no Senado Federal, que passamos examinar.

**Emenda nº 119**, do Senador Alvaro Dias, **Emenda nº 120**, do Senador Paulo Rocha, **Emenda nº 121**, do Senador Rogério Carvalho, **Emenda nº 122**, do Senador Fabiano Contarato, **Emenda nº 123**, do Senador Eduardo Braga, **Emenda nº 125**, da Senadora Eliziane Gama, pretendem suprimir os artigos 3º e 4º do Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2020. Trata-se da questão de transferir os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo para o Sest e o Senat. Apesar de sermos favorável ao seu mérito, consideramos o conteúdo PREJUDICADO, nos termos do Parecer, em vista da impugnação desses dispositivos por tratarem de matéria estranha à Medida Provisória nº 932, de 2020.

**As emendas nº 124 e 126**, do Senador Eduardo Braga, pretendem manter o período de redução das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos até 30 de junho de 2020. Conforme debatido no Parecer, entendemos que a solução dada pela Câmara dos Deputados de reduzir as contribuições em dois meses é um entendimento de equilíbrio entre as partes, de forma que consideramos REJEITADAS ambas as emendas.

## **III – VOTO**

Diante do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Medida Provisória nº 932, de 2020, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária.



No mérito, votamos pela sua aprovação, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados, com a supressão de seus art. 3º e 4º, face à impugnação por se tratar de matéria estranha, declarando-os não escritos. Em acréscimo, somos pela prejudicialidade das Emendas nºs 119 a 123, e 125 e pela rejeição das Emendas nº 124 e 126.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

