— Interpretação dos Decretos-leis nº 4 048, de 1942, 4 936, de 1942 e 8 621, de 1946.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PARECERES

N.º L-170, de 5 de dezembro de 1977. "Aprovo. Em 8 de fevereiro de 1978". (PR 1 962-77 encaminhado ao Ministério do Trabalho em 10.2.78).

Parecer: L-170

Processo: 042/C/77 — PR-1 962-77.

Assunto: Contribuições para o SENAI-SENAC.

Ementa: I) As contribuições para o SENAI e/ou o SENAC, instituídas pelos Decretos-leis n.os 4 048-42, 4 936-42, 6 246-44 e 8 621 de 1946, serão arrecadadas e destinadas a cada uma dessas entidades, segundo a atividade preponderante da empresa, industrial ou comercial (D. 60 466-67, art. 4.º, § 2.º).

II) Os escritórios e depósitos de empresas industriais, ainda que em regime de autonomia funcional e situados fora da área fabril, não se enquadram no conceito de estabelecimento comercial, estando sujeitos à contribuição para o SENAI, posto que inseridos na linha da atividade empresarial dominante.

Por solicitação do Ministério do Trabalho, o processo vem a esta Consultoria Geral para dizer sobre a controvérsia a respeito da destinação das contribuições sociais, se ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ou ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), quando especificamente auferidas de escritórios e depósitos de empresas industriais que funcionem em regime de autonomia funcional.

O primeiro exame da questão jurídica se fez pela ilustrada Procuradoria Geral do Instituto Nacional de Previdência Social, em face de representação da Confederação Nacional da Indústria. Em confirmando a prática fiscal que vinha sendo adotada pelo INPS, sustentou-se, aí, no Parecer n.º PGC-604-75, que "os escritórios e depósitos de sociedades industriais, quando funcionem em regime de autonomia funcional, são enquadrados no conceito de atividade comercial, para efeitos de pagamento da contribuição prevista no art. 3.º do Decreto-lei n.º 9 853, de 13 de setembro de 1946".

Esse entendimento foi confirmado pelo assessoramento jurídico da Secretaria de Estudos Especiais do Ministério do Trabalho, tendo-se então como solucionado o assunto, reiterada a posição prevalescente no INPS, conforme se vê da manifestação da Secretaria de Previdência Social, do MPAS, de 29 de julho de 1976 (fls. 4).

Atendendo a solicitação dos interessados, não resignados com a decisão, o ilustre Ministro do Trabalho promoveu a audiência de sua Consultoria Jurídica, daí resultando a edição do Parecer n.º 122-77, de lavra de seu douto titular, Marcello Pimentel.

Esse ilustrado Parecer discorda frontalmente da tese, que vem sendo admitida "de que a contribuição incidente sobre os salários dos empregados das empresas industriais enquadradas no âmbito da CNI, pelo simples fato de exercerem atividade nos escritórios ou depósitos, deva ser carreada para o SENAC e SESC", pois tais escritórios ou depósitos, em face da empresa industrial, devem ser considerados "como uma seção ou setor indispensável à consecução do seu objetivo final, isto é, como uma das demais unidades que, para atingir o fim industrial, convirjam exclusivamente em regime de conexão funcional" (fls.).

II

O Parecer L-12, de 25 de outubro de 1977, desta Consultoria Geral, na oportunidade em que apreciou determinada controvérsia entre o INCRA e o SESC, emitiu conceitos sobre a natureza das contribuições parafiscais instituídas em favor de certas categorias profissionais e de entes paraestatais incumbidos da realização de serviços sociais, devem ser aplicados os princípios então enunciados às espécies do processo, que outras não são, quando à natureza, as contribuições devidas ao SENAC e ao SENAI.

Dispensável o retorno ao tema, importa, então, enfrentar, à luz dos textos legais, a configuração do pressuposto ou do fato gerador, em todos os seus elementos componentes, para efeito de incidência da norma tributária e a constituição da obrigação de prestar a contribuição parafiscal, definido o sujeito passivo ou mais diretamente, o contribuinte, bem como o sujeito ativo ou titular do tributo.

O SENAI foi criado pelo Decreto-lei n.º 4 048, de 22 de janeiro de 1942, tendo como missão organizar e administrar, em todo o País, escolas de aprendizagem para industriários (art. 1.º; Cfr. art. 2.º do Decreto-lei n.º 4 936-42), sob a supervisão da Confederação Nacional da Indústria.

Nesse mesmo diploma legal, foi instituída para montagem e custeio das escolas de aprendizagem, a contribuição mensal, então de dois mil réis por operário e por mês, sujeitos a pagamento os "*estabelecimentos industriais das modalidades de indúsrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria*" (art. 4.º), sendo agente de sua arrecadação, naquele tempo, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (art. 4.º, § 2.º).

O Decreto-lei n.º 4 936, de 7 de novembro de 1942, houve por bem ampliar o âmbito de ação do SENAI, para compreender as empresas de transportes, de comunicações e pesca, reiterando a obrigação de prestar a contribuição aos estabelecimentos industriais enquadrados na Confederação Nacional da Indústria, ainda quando não filiados ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, hipótese em que as contribuições devidas se recolheriam por intermédio dos institutos de aposentadoria e pensões a que estivessem vinculados (arts. 3.º e 6.º).

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 6 246, de 5 de fevereiro de 1944, modificou o sis-

tema de cobrança da contribuição devida ao SENAI, a qual passou a ser arrecadada na base de um por cento sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados, redefinindo, num sentido ampliativo, o sujeito passivo da obrigação tributária, aclarando correspondentemente o fato gerador, como se vê, *in verbis*:

"Art. 2.º São estabelecimentos contribuintes do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial:

a) as empresas industriais, as de transportes, as de comunicações e as de pesca;

b) as empresas comerciais ou de natureza que explorem, acessória ou concorrentemente, qualquer das atividades econômicas próprias dos estabelecimentos indicados na alínea anterior.

§ 1.º A quota devida no caso da alínea *a*, terá como base a soma total da remuneração paga pela empresa a todos os seus empregados.

§ 2.º A quota devida, no caso da alínea *b*, será calculada sobre o montante da remuneração dos empregados utilizados nas seções ou dependências das atividades acessórias ou concorrentes, relacionados com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial."

III

Somente em 1946 é que foi autorizada a criação do SENAC, pelo Decreto-lei n.º 8 621, de 10 de janeiro desse ano, órgão da Confederação Nacional do Comércio, com o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial.

Réplica do SENAI, foram igualmente destinadas ao SENAC o produto da arrecadação de uma contribuição mensal equivalente a um por cento sobre o montante da remuneração à totalidade dos empregados, respectivamente, sujeitos ao pagamento os *estabelecimentos comerciais cujas atividades, de acordo com o quadro a que se refere o art. 577 da Consolidação das Leis do Trabalho, estiverem enquadrados nas Federações Sindicatos coordenados pela Confederação Nacional do Comércio* (art. 4.º).

Em caráter extensivo, também foram consideradas contribuintes do SENAC as *empresas de atividades mistas* e que explorem, acessória ou concorrentemente, *qualquer ramo econômico peculiar aos estabelecimentos comerciais*, sendo a base imponível constituída exclusivamente pela remuneração dos empregados que servirem no *setor relativo a esse ramo* (art. 5.º).

Como se verifica, à evidência, do exame comparativo dos textos reguladores das contribuições em favor do SENAI e do SENAC, a configuração dos sujeitos passivos ou contribuintes respectivos teve em mira a própria natureza da empresa, o que significa por conseqüente conceituação, a sua atividade finalística, o objetivo essencial do desempenho econômico, dado que outro não é o critério legal invocado, qual seja o correspondente ao enquadramento sindical das categorias profissionais, na conformidade da CLT. Aí está implícito, necessária e logicamente, o conceito de *atividade preponderante da empresa*, no suposto da realidade humana e social e que nenhuma atuação profissional e econômica é totalmente estanque, pois sempre participa materialmente de outros campos, construindo na verdade, a sua distinção e especificada, sob o prisma formal e na visada teleológica.

Entretanto, em um e outro sistema, do SENAI e do SENAC, ocorrem extrapolações.

Com efeito, é de ver, como acima transcrito, que o Decreto-lei n.º 6 246-44, ex-

cepcionalmente o princípio da atividade preponderante, considerou sujeitas à contribuição para o SENAI, as *empresas comerciais* que explorem, acessória ou concorrentemente, atividades próprias dos estabelecimentos industriais.

Todavia, esse preceito cedeu, revogado implicitamente, em face da superveniente legislação do SENAC (Decreto-lei n.º 8 621 de 1946) que impôs a obrigatoriedade da contribuição, a seu favor, a todas as empresas comerciais, sem qualquer ressalva. Desde então, teria sido incomportável cobrar-se de empresas caracterizadamente comerciais, em função de atividades industriais, setoriais e não predominantes, a contribuição para o SENAI, e a eventual prática em contrário se terá devido a multiplicidade das instruções arrecadadoras e à heterogeneidade das legislações.

Outro é o sentido da análoga extrapolação constante do sistema do SENAC (art. 5.º do Decreto-lei n.º 8 621 de 1946). Diferente do anterior, o que aí se constrói é a hipótese de empresas de *atividades mistas,* em que se não possa aprender a existência de uma atividade preponderante, estabelecido que só então a destinação das contribuições estará condicionada pelo quadro ou setor a que se vinculam os empregados, cuja remuneração é fato gerador e índice do tributo.

Nesse passo, há toda a razão em invocar-se, como matéria análoga, o que vem disposto nos §§ 1.º e 2.º do art. 581, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativamente à contribuição sindical, "quando a empresa realizar diversas atividades econômicas, sem que nenhuma delas seja preponderante", incorporando-se cada uma dessas atividades à respectiva categoria econômica.

Assim, apresenta-se juridicamente correta e congruente com a legislação em vigor, aplicável a ambos os sistemas, a disposição regulamentar constante do § 2.º do art. 4.º do Decreto n.º 60 466, de 14 de março de 1967, segundo a qual, *a atividade preponderante da empresa determinará o destino das contribuições arrecadadas para o SENAI e SESI ou para o SENAC e SESC.*

Ora, o que é comum no plano econômico é que as empresas se caracterizem e istirgam por sua atividade preponderante, sendo excepcional que tais atividades sejam ambivalentes, e, de qualquer modo, somente quando o fossem, seria de excluí-las do tratamento geral.

Sem dúvida alguma, os escritórios e depósitos de empresas industriais, mesmo que em regime de autonomia funcional, e ainda que situados fora da área fabril, não infirmam o conceito da atividade preponderante da empresa, em cuja linha funcional se inserem, sendo de todo insuscetíveis de enquadrarem-se como estabelecimentos comerciais e conseqüentemente, se sujeitarem à imposição contributiva em favor do SENAC, ao invés do SENAI.

É de confirmar, portanto, o jurídico e correto entendimento da douta Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e de propor, de conseguinte, a insubsistência da prática que vem sendo seguida pelo INPS, que se deve pautar, desde logo, pelo disposto no § 2.º do artigo 4.º do Decreto n.º 60 466, de 1967.

Brasília, 5 de dezembro de 1977. *Luiz Rafael Mayer,* Consultor-Geral da República.

N.º L-171, de 29 de dezembro de 1977. "Aprovo. Em 8 de fevereiro de 1978". (PR 3 919/76 encaminhado ao Ministério das Minas e Energia em 10 de fevereiro de 1978).