

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.348, DE 2005

(Apensado o PL nº 5.769, de 2005)

Institui o Programa de Alfabetização e Cidadania na Empresa – PACE.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Kaio Maniçoba

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, do Senado Federal, visa instituir o Programa de Alfabetização e Cidadania na Empresa – PACE, pelo qual as empresas poderão fornecer, gratuitamente, aulas de alfabetização aos empregados. Serão beneficiários do Programa os empregados das empresas que se dispuserem a serem alfabetizados e as aulas serão ministradas por professores ou alfabetizadores devidamente capacitados, preferencialmente no local de trabalho. Para a execução e acompanhamento do PACE, a empresa poderá firmar contratos ou convênios com instituição pública ou privada, cuja atividade seja dedicada ao ensino. As empresas cujas iniciativas no Programa forem avaliadas positivamente terão preferência na obtenção de recursos no âmbito dos programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, desde que a empresa e o projeto de financiamento atendam a todos os critérios e exigências estabelecidos pelas instituições federais de crédito.

O Projeto apensado igualmente dispõe sobre programas de alfabetização de adultos nas empresas. No entanto, diferencia-se da proposta principal ao estender a oferta aos familiares do empregado. Além disso, prevê que o Programa será coordenado e fiscalizado pelo Ministério da Educação, sob a forma de convênios que definam as responsabilidades das partes

envolvidas, atribuindo à empresa a responsabilidade quanto a despesas de pessoal, equipamentos e material de ensino e aprendizagem e ao Poder Público a responsabilidade quanto à seleção e treinamento de monitores, e acompanhamento e supervisão do processo pedagógico. A Proposição estabelece, ainda, que as despesas efetuadas poderão ser deduzidas, pelas empresas, da contribuição social do salário-educação, não cabendo reembolso de valor excedente em cada período de apuração dos gastos e contribuições, sendo o mesmo considerado despesa operacional.

A Proposta foi analisada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, e pela Comissão de Educação e Cultura. A primeira aprovou unanimemente o projeto principal e o apensado, com substitutivo. A Comissão de Educação e Cultura aprovou as duas proposições, na forma do substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

No âmbito desta Comissão, a que cabe examinar os aspectos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, e de mérito, esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas. Posteriormente, a matéria, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, será ainda encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Finanças e Tributação apreciar a Proposta, nos termos do art. 32, inciso X, alínea h, do Regimento Interno desta Casa, e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, quanto à compatibilização ou adequação de seus dispositivos com o plano plurianual (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), com o orçamento anual (LOA) e demais dispositivos legais em vigor.

Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, de acordo com o art. 1º, § 2º da Norma

Interna da CFT, as proposições que impliquem aumento da despesa ou diminuição de receita da União ou repercutam sobre o orçamento público.

Da análise do Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, proposição principal, verifica-se que a matéria não provocaria alterações significativas nas receitas e despesas públicas. Aplica-se, desse modo, o art. 9º da Norma Interna desta Comissão:

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Por sua vez, a proposição apensada (Projeto de Lei nº 5.769, de 2005), ao estabelecer que caberá ao Poder Público a responsabilidade quanto à seleção e o treinamento de monitores, e o acompanhamento e a supervisão do processo pedagógico, cria, para o Erário, despesa obrigatória de caráter continuado, sem, contudo, estimar o impacto financeiro da medida e indicar fonte compensatória do respectivo gasto, conforme estatui o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000):

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

O inciso I do art. 16, supramencionado no art. 17, proclama que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

A proposição apensada e o substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio estabelecem, ainda, que as despesas decorrentes do programa de alfabetização poderão ser deduzidas,

pelas empresas, da contribuição social do salário-educação. Nesse caso, as propostas deveriam ter sido acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro provocado pela renúncia de receita no exercício em que a norma deve entrar em exercício e nos dois subsequentes, bem como deveriam apresentar medidas de compensação ou apontarem que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, conforme exigência estabelecida no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

.... (g.n.)

No mesmo sentido dispõe a Lei 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017):

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou

indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Confirma o entendimento dos dispositivos supramencionados a Súmula nº 1, de 2008, da Comissão de Finanças e Tributação, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, exarada nos seguintes termos:

SÚMULA nº 1/08-CFT - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

Quanto ao mérito, é de todo desejável que as empresas se integrem, voluntariamente, ao esforço nacional de formação de pessoal, que desta forma se qualifique para as funções a serem exercidas na própria empresa. A Proposta, além do mais, não tem quaisquer implicações do ponto de vista salarial, trabalhista e previdenciário, o que poderia gerar algum conflito ou contencioso. Por outro lado, cinge-se o eventual benefício às empresas responsáveis pelo Programa a uma preferência na obtenção de recursos no âmbito dos programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, condicionada à obediência a critérios estabelecidos pelas próprias instituições de crédito, o que é perfeitamente compatível com qualquer política pública que vise incentivar a consecução de objetivos governamentais mediante parcerias não onerosas com a iniciativa privada.

Diante do exposto, submetemos a este Colegiado nosso posicionamento pela incompatibilidade com a norma orçamentária e financeira e pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.769, de 2005, apensado, e do substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento

Econômico, Indústria e Comércio, não cabendo, assim, a esta Comissão examinar o mérito das mesmas, nos termos do art. 10 da Norma Interna da CFT, bem como pela não implicação do Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, proposição principal, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária. No mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.348, de 2005.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Kaio Maniçoba
Relator