

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.348, de 2005 (Apenas o P.L. 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 em exame visa instituir o Programa de Alfabetização e Cidadania na Empresa – PACE, pelo qual as empresas poderão fornecer, gratuitamente, aulas de alfabetização aos empregados. Seriam beneficiários do Programa os empregados das empresas que se dispuserem a serem alfabetizados, e as aulas, ministradas por professores ou alfabetizadores devidamente capacitados, preferencialmente no local de trabalho. Para a execução e acompanhamento do PACE, a empresa poderia firmar contratos ou convênios com instituição pública ou privada, com atividade dedicada ao ensino. As empresas cujas iniciativas forem avaliadas positivamente teriam 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.

Salienta a Justificação do Autor o vulto que ganha a responsabilidade social empresarial quando não está diretamente relacionada com o respectivo objeto social contratual, nem deriva de norma jurídica impositiva.

O Projeto apensado igualmente dispõe sobre programas de alfabetização de adultos nas empresas. No entanto, diferencia-se da proposta principal ao estender a oferta do programa 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

CD164173537412*

e supervisão do processo pedagógico. A Proposição estabelece, ainda, que as despesas correspondentes 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, porém, o mesmo considerado despesa operacional.

Inicialmente, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio aprovou Substitutivo, no que foi seguida pela Comissão de Educação e Cultura. No âmbito desta Comissão – que deverá manifestar-se quanto aos aspectos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, e de mérito -, esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas ao projeto. A última etapa de tramitação – a Proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões – será na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Finanças e Tributação apreciar a matéria, 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 por ele proposta não provoca 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, 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

CD164173537412

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.

E:

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 entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como deveriam apresentar medidas de compensação ou apontarem que a renúncia foi considerada nas estimativas orçamentárias, 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.

CD164173537412

CD164173537412

§ 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.

No mesmo sentido dispõe a Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016):

Art. 113. 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, a iniciativa é, sem dúvida, louvável e oportuna. A preocupação com a alfabetização e, consequentemente, com a qualificação dos empregados é também responsabilidade de cada empresa. Há, no entanto, um obstáculo intransponível à aprovação da matéria, que será possivelmente analisado em mais profundidade pela CCJC, e consiste no vício de iniciativa, pois cabe ao Poder Executivo, em caráter privativo, a elaboração e encaminhamento ao Congresso Nacional dos projetos que tratam de matéria orçamentária, entre eles compreendidos o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, cuja apreciação e aprovação são de competência do Legislativo.

Dante do exposto, somos 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

CD164173537412

Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, não cabendo a esta Comissão, no particular, examinar o mérito dos mesmos, 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, portanto, pronunciamento quanto à sua adequação orçamentária e financeira, mas, no mérito, voto pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em 18 de outubro de 2016.

Deputado KAIO MANIÇOBA
Relator

2016-14844.doc

CD164173537412

CD164173537412