

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.348, DE 2005

Apensado: PL nº 5.769/2005

Institui o Programa de Alfabetização e Cidadania na Empresa - Pace.

Autor: SENADO FEDERAL - PAULO OCTÁVIO

Relator: Deputado IZALCI LUCAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, 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 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. Além disso, 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 e supervisão do processo pedagógico. A Proposição estabelece, ainda, que as despesas decorrentes do Programa 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 matéria foi analisada inicialmente 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.

Recebida a proposição pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT e esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

No âmbito da CFT, a matéria foi relatada diversas vezes, sem ter sido votada.

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, verifica-se que a matéria 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.

No entanto, no que diz respeito à proposição apensada (Projeto de Lei nº 5.769, de 2005), observa-se, que 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, o que significa a criação, para o Erário, de 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, determina 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;

Tanto a proposição apensada como 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 deva produzir seus efeitos 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 de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017):

Art. 112. 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.

Ademais, cumpre destacar que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido *status* constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

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.

No tocante ao mérito da iniciativa, é inegável que a alfabetização dos empregados está em total harmonia com os mais altos objetivos da política educacional, sendo, também, uma forma de integrar o papel social das empresas aos programas governamentais com a mesma finalidade. Isso justifica, ainda, a inclusão de dispositivo, no projeto original, que dá preferência às empresas avaliadas positivamente na obtenção de recursos no âmbito dos programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, uma vez atendidos todos os critérios e exigências estabelecidos pelas instituições oficiais de crédito. E, melhor ainda, que as ações empreendidas não implicariam na renúncia da receita correspondente à contribuição social do salário-educação.

Desta maneira, pelos motivos relatados, 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 Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**, não cabendo, assim, 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 pronunciamento quanto à sua adequação orçamentária e financeira. Quanto ao mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.348, de 2005.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2018.

Deputado IZALCI LUCAS
Relator

2018-4026