

# 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 IDILVAN ALENCAR

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, visa a 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 ser 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 de Lei nº 5.769, de 2005, 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 o encargo quanto a despesas de pessoal, equipamentos e material de ensino e aprendizagem e ao Poder Público a incumbência 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 proposta foi analisada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e pela Comissão de Educação e Cultura (CEC).

A CDEICS, em 2 de abril de 2008, aprovou por unanimidade o parecer do então Relator, Deputado Dr. Ubiali, na forma de Substitutivo, no qual manteve o texto do projeto principal; acrescentou a proposta de dedução das despesas decorrentes do PACE da contribuição do salário-educação (art. 7º do Substitutivo); e retirou a determinação constante do PL apensado de que os custos do programa pudessem ser considerados como despesas operacionais.

A Comissão de Educação e Cultura, em 26 de maio de 2010, aprovou o Parecer do então Relator Substituto, Deputado Ariosto Holanda, que acolheu favoravelmente 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 desta CFT, a matéria foi relatada, em 2017, pelo ex-Deputado Kaio Maniçoba e, em julho de 2018, pelo ex-Deputado Izalci Lucas. Contudo, os pareceres não chegaram a ser apreciados por esta Comissão.

Desta feita, cabe a este Parlamentar a honrosa tarefa de relatar as proposições em apreço. Desse modo, peço vênias para aproveitar parcialmente o último Relatório apresentado no âmbito desta CFT, com as atualizações que se fizerem necessárias.

É o relatório.

## 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 por ele proposta não provoca alterações significativas às 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 incumbir ao Poder Público a responsabilidade quanto à seleção e ao treinamento de monitores e acompanhamento e 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, Comércio e Serviços 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 exercício e nos dois subsequentes, bem como precisariam 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 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018):

“Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, 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 exercícios 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, desta 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.”**

Assim, com relação ao mérito, resta-nos apenas analisar a proposição principal, o Projeto de Lei nº 5.348 de 2005, aprovado no mérito pelas comissões anteriores, uma vez que as demais proposições são inadequadas e incompatíveis com as normas orçamentárias e financeiras, conforme apontado acima.

Nesse sentido, consideramos que o Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, é vantajoso tanto para as empresas quanto para a sociedade, pois as empresas teriam acesso preferencial a recursos no âmbito dos programas executados por instituições financeiras oficiais e contariam com empregados mais bem qualificados e mais produtivos, enquanto a sociedade brasileira seria beneficiada com a redução do analfabetismo e consequente melhoria do nível de educação. A existência de políticas públicas, que incentivem o exercício de uma função social pelas empresas, parece-nos essencial para a evolução de uma nação.

Pelo exposto, submeto a este colegiado meu voto **pela não implicação do Projeto de Lei nº 5.348, de 2005, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública**, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária; **pela inadequação e incompatibilidade com a norma orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.769, de 2005, apensado, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços**, não cabendo a esta Comissão examinar o mérito das duas últimas proposições, nos termos do art. 10 da Norma Interna da CFT.

No mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.348, de 2005.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado IDILVAN ALENCAR  
Relator

2019-12373