



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JÚLIA LUCY - GAB. 23



PARECER Nº

, DE 2022

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1772, DE 2017, que institui o Programa Distrital de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.

Autor: Deputado ROBÉRIO NEGREIROS

Relatora: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1772/2017, de autoria do Deputado Robério Negreiros, com ementa acima reproduzida.

O art. 1º institui, no Distrito Federal, o Programa de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches, destinado a crianças de até 5 (cinco) anos de idade oriundas de famílias de baixa renda inscritas em programas sociais distritais, que serão matriculadas em instituições privadas de educação infantil.

Pelo art. 2º, o programa será implementado “mediante projetos apresentados à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ou a quem for delegada tal atribuição, acompanhados do orçamento analítico, onde a instituição de ensino demonstrará a quantidade de vagas que pode oferecer, bem como o custo de manutenção de cada criança”.

O art. 3º, por sua vez, institui o Fundo de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches, cujo objetivo é “captar e destinar recursos para projetos compatíveis com as finalidades do Programa Distrital de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches”. Em seus parágrafos, o dispositivo vincula o fundo à Secretaria de Estado de Educação e restringe a aplicação dos recursos aos projetos aprovados em conformidade com o art. 2º.

O art. 4º estabelece que o fundo é de natureza contábil e constituído pelos seguintes recursos:

- I - dotações orçamentárias do Distrito Federal;
- II - doações, nos termos da legislação vigente;

III - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

IV - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o art. 2º desta Lei;

V - recursos de outras fontes.

No art. 5º, é estabelecido que “poderão ser deduzidos no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU ou no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, os valores despendidos a título de doações ao Fundo de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches”. No § 1º desse dispositivo, são estipulados limites para as deduções, sendo 30% para pessoas físicas e 25% para pessoas jurídicas, válidos para IPTU ou IPVA.

Os dois artigos seguintes definem como infração o recebimento, pelo doador, de vantagem financeira ou material em razão de doação efetuada e estipulam como penalidade o pagamento do valor do imposto devido em relação a cada exercício financeiro.

De acordo com o art. 9º, compete à Secretaria de Estado de Fazenda a regulamentação e a fiscalização dos incentivos previstos na proposição.

O art. 10 determina que as despesas decorrentes da proposição correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento vigente.

Pelo art. 11, o Poder Executivo deverá regulamentar a lei no prazo de 90 (noventa) dias da publicação.

Segue a cláusula de vigência da lei (imediata), com produção de efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

Na justificação, o autor esclarece, inicialmente, que a Constituição Federal atribui ao Estado “o dever de garantir a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (art. 7º, inciso XXV, e art. 208, inciso IV)”. Diante dessa atribuição, o parlamentar aponta a notória falta de vagas em creches públicas do DF, fato que “impede que inúmeras mães ingressem no mercado de trabalho por não terem onde deixar seus filhos com segurança durante o expediente”. Assim, complementa o deputado, o Programa Distrital de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches minimiza esse problema.

O nobre autor também explica que o PL não cria novas despesas ao Erário, apenas permite uma “realocação de parte do imposto devido pelas pessoas físicas e jurídicas”.

Por fim, afirma, também, que o PL não institui renúncia de receitas.

O projeto foi distribuído à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, CEOF e Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em apreciação na CESC, a proposição foi aprovada em sua 10ª Reunião Ordinária, ocorrida em 14 de novembro de 2018.

Finda a 7ª legislatura, não houve sobrestamento da proposição por haver parecer favorável da comissão de mérito, nos termos do art. 137, I, do Regimento Interno desta Casa.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a

admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, II, 'a', do RICLDF. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual – PPA, com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, com a lei orçamentária anual – LOA e com as normas de finanças públicas.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

O PL nº 1772/2017 institui o Programa Distrital de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches, com a finalidade de manter crianças de até 5 (cinco) anos de idade, oriundas de famílias de baixa renda inscritas em programas sociais distritais, em instituições privadas de educação infantil.

A implementação das finalidades da lei se dá por apresentação de projetos, pelas instituições privadas, à Secretaria de Estado de Educação, responsável pela avaliação e aprovação desses projetos. O programa é financiado pelo Fundo de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches, também instituído pela lei.

Sob o aspecto orçamentário, pela perspectiva das receitas públicas, o art. 5º da proposição, ao permitir a dedução do IPTU ou IPVA no mesmo montante do valor doado ao Fundo de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches, estabelece uma vinculação de imposto ao fundo, o que é, via de regra, vedado pela Constituição Federal, art. 167, IV:

Art. 167. São vedados:

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Poderia haver dúvida se o presente caso configura renúncia de receitas ou vinculação de impostos, mas o Supremo Tribunal Federal – STF, em caso similar, ao julgar a ADI 3.550/RJ, entendeu que, de acordo com a norma impugnada, o contribuinte tanto poderia recolher o tributo diretamente aos cofres públicos, como poderia indiretamente pagar sua obrigação tributária mediante doação ao fundo, o que configura a vinculação do imposto.

Superada essa questão, verifica-se que o dispositivo acima reproduzido veicula o Princípio da Não-Afetação de receitas de impostos e, embora os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino estejam incluídos nas exceções desse princípio, os arts. 212 e 213, também da Carta Magna, estabelecem critérios que devem ser observados:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

.....

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão

considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

.....

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Pela combinação do art. 167, IV, com os arts. 212 e 213, observa-se que a vinculação de receitas de impostos a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino deve ser destinada à rede de ensino pública ou às instituições privadas classificadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, fato que não foi observado na proposição.

Ademais, nos termos da Constituição Federal, art. 212, § 3º, os recursos públicos serão prioritariamente aplicados no atendimento das necessidades do ensino obrigatório, grupo no qual não está incluída a educação nas creches, conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei Federal nº 9394/1996, art. 4º:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola;
- b) ensino fundamental;
- c) ensino médio;

Assim, a vinculação de impostos ao programa instituído na proposição conferiria prioridade na aplicação de recursos públicos em desconformidade com a Carta Magna.

Noutro giro, ainda sob o aspecto orçamentário, mas pelo lado das despesas públicas, ressalta-se que as despesas criadas para manutenção do programa são classificadas como obrigatórias de caráter continuado, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 17, a seguir transcrito com grifos editados:

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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Conforme dispõe o artigo reproduzido, o PL deveria ter sido acompanhado da estimativa

de impacto orçamentário-financeiro trienal, da origem dos recursos para o seu custeio, da comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e de um plano de compensação mediante aumento de receitas ou diminuição de despesas, o que não ocorreu.

Merece destaque, também, a instituição do Fundo de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches, que, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal -LODF, deveria ter contemplado, obrigatoriamente, a constituição de conselho de administração do fundo e ter sido consubstanciada em proposta do Poder Executivo:

Art. 151. São vedados:

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa

§4º A instituição de fundos de que trata o inciso IX dar-se-á por proposta do Poder Executivo, , que conterà, entre outros requisitos previstos em lei, os seguintes:

I – finalidade básica do fundo;

II – fontes de financiamento;

III – constituição obrigatória de conselho de administração, composto necessariamente de representantes do segmento respectivo da sociedade e de áreas técnicas pertinentes ao seu objetivo;

IV – unidade ou órgão responsável por sua gestão.

Por fim, a instituição do fundo também não observou a exigência de pareceres dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças, e do órgão jurídico central do DF, prevista na Lei nº 6664/2020, a LDO para o ano de 2021:

Art. 36. Os projetos de leis de criação de agências, autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista no âmbito do Distrito Federal devem ser instruídos com os respectivos pareceres dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças; e órgão jurídico central do Distrito Federal.

Como o projeto em epígrafe não está em consonância com as regras de finanças públicas estabelecidas na Constituição Federal, na LRF, na LODF e na LDO, conclui-se pela sua inadmissibilidade.

Pelo exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **inadmissibilidade** do PL nº 1772/2017, nos termos do art. 64, II, e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JÚLIA LUCY

Relatora



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 001** Deputado(a) Distrital, em 06/04/2022, às 12:48, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=Código Verificador: 0724233 Código CRC: 51BC33C3

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br

00001-00009851/2020-41

0724233v2