



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



**PARECER Nº**

**, DE 2021**

**Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1815, DE 2017, que dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para realização de projetos relacionados à Educação Profissional.**

**Autor: Deputado WASNY DE ROURE**

**Relatora: Deputada JÚLIA LUCY**

## **I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1815/2017, de autoria do Deputado Wasny de Roure, com ementa acima reproduzida.

Nos termos do art. 1º, a proposição em análise visa incentivar projetos relacionados ao Educação Profissional por meio de “doação ou patrocínio de contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal – ICMS ou do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS”.

O parágrafo único do art. 1º define os objetivos dos projetos a serem financiados pela proposta:

1. promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas;
2. proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação;
3. especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalho em seus conhecimentos tecnológicos;
4. qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho.

O art. 2º estabelece que a elaboração dos projetos de que trata o art. 1º é de responsabilidade dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Distrito Federal.

Pelo art. 3º, os projetos serão analisados pela Comissão de Avaliação de Projetos de Financiamento da Educação Profissional do DF, que deverá ser composta por representantes da Casa Civil do DF, da Secretaria de Estado de Educação, da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos humanos e da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do DF, ou dos órgãos que vierem a substituí-las.

O art. 4º institui o Fundo de Financiamento do Educação Profissional do DF – FEP, vinculado à Casa Civil, cuja finalidade é captar recursos para a execução dos projetos em referência.

O art. 5º cria o Conselho de Administração do FEP e estabelece suas regras de composição.

O art. 6º, por sua vez, define as receitas que constituirão o FEP:

- I – dotações orçamentárias;
- II – saldo de exercícios apurados no balanço anual, transferidos automaticamente para o exercício financeiro subsequente na forma de superávit financeiro;
- III – transferências fundo a fundo, sejam federais, estaduais ou distritais;
- IV – contribuições de patrocinadores, incentivadoras e mantenedores, inclusive por meio do Programa de Incentivo Fiscal de que trata esta Lei;
- V – emendas parlamentares distritais e federais especificamente destinadas ao fundo;
- VI – produto do desenvolvimento de suas finalidades institucionais, tais como resultado da venda de produtos e serviços relacionados ao Educação Profissional;
- VII – doações e legados nos termos da legislação vigente;
- VIII – subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;
- IX – reembolso das operações de empréstimo, observados critérios de atualização que, no mínimo, lhes preserve o valor real;
- X – resultado das aplicações em títulos públicos, obedecida a legislação vigente sobre a matéria;
- XI – recursos de seu órgão gestor derivados de empréstimos de instituições financeiras ou outras entidades;
- XII – devolução de saldos não utilizados na execução dos projetos ou atividades financiadas com recursos do Fundo;
- XIII – devolução de recursos determinados pelo não cumprimento de obrigações, inexecução ou rejeição de contas de projetos ou atividades financiadas, inclusive saldos oriundos dos contemplados pelo Programa de Incentivo Fiscal de que trata esta Lei;
- XIV – outras receitas que vierem a ser criadas ou destinadas.

O art. 7º autoriza a utilização de até 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo para a sua gestão e manutenção.

Os arts. 8º ao 17 tratam do Programa de Incentivo Fiscal. Nesses dispositivos estabelece-se o benefício fiscal, que “pode chegar a 100% (cem por cento) do valor da doação” de recursos ao FEP, e determina-se à Secretaria de Estado da Fazenda, em conjunto com a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, a fixação do montante de recursos destinados ao incentivo fiscal, limitada a 1% (um por cento) da parte estadual do ICMS arrecadado no exercício anterior. Alternativamente, a proposição permite a utilização de valores do ISS em lugar de valores do ICMS e atribui ao Governo do DF o dever de publicar anualmente no Portal da Transparência “o montante de renúncia fiscal do exercício anterior e o montante de doações e patrocínios”.

Os arts. 18 e 19 veiculam, respectivamente, as cláusulas de vigência da lei (imediata) e de revogação das disposições contrárias.

Na justificação, o autor cita Dalva Garcia de Souza e assevera que o binômio educação e trabalho “facilita o entendimento de formação profissional como importante fator do processo de construção de conhecimentos totalizadores e libertadores do sujeito integrado a uma comunidade em processo de desenvolvimento endógeno”.

Afirma, também, que pensar a educação profissional é “conceber trilhas de desenvolvimento dos indivíduos, na dimensão da apropriação dos saberes essenciais a construção de seus projetos de vida, associada a perspectiva de contribuição para o progresso sustentável social e econômico da comunidade e região”.

Por fim, alerta que a “Educação Profissional requer uma dinâmica permanente de debate, pesquisa, reflexão e reinvenção, para que seja capaz de responder e nos posicionar como sociedade”.

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 4ª Reunião Ordinária, ocorrida em 9 de maio de 2018.

Finda a 7ª legislatura, a proposição não foi sobrestada por haver parecer favorável da comissão de mérito, nos termos do art. 137, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF.

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, bem como o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária e com matéria de natureza orçamentária, conforme art. 64, II, 'a' e 'c', 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.

O PL nº 1815/2017 dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para realização de projetos relacionados à educação profissional e a criação do Fundo de Financiamento do Educação Profissional do DF – FEP. Esses projetos devem ser apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, analisados pela Comissão de Avaliação de Projetos de Financiamento da Educação Profissional do DF e financiados com recursos do FEP.

Sob o aspecto orçamentário, pela perspectiva das receitas públicas, o art. 1º, combinado com os arts. 8º e 10, ao autorizar a dedução do ICMS ou do ISS devido pelo contribuinte até o valor doado ao FEP, estabelece uma vinculação de imposto ao fundo, o que é, via de regra, vedado pela Constituição Federal, art. 167, inciso 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; (grifos editados)

Verifica-se que o dispositivo suprarrelatado veicula o Princípio da Não-Afetação de receitas de impostos. Os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no entanto, estão incluídos nas exceções desse princípio, desde que atendidos os critérios dos arts. 212 e 213, também da Carta Magna:

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. (Grifos editados)

Pela combinação do art. 167, inciso 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 deverá ser observado quando da apresentação e avaliação dos projetos financiados pelo FEP em caso de aprovação do presente projeto de lei.

Ademais, nos termos da Constituição Federal, art. 212, § 3º, os recursos públicos serão prioritariamente aplicados no atendimento das necessidades do ensino obrigatório, assim definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei Federal nº 9.394/1996:

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 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

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

.....

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

.....

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais. (Grifos editados)

Assim, a vinculação de impostos a projetos relacionados à Educação Profissional, que contempla níveis além da educação básica obrigatória, conferiria prioridade na aplicação de recursos públicos em desconformidade com a Carta Magna.

Importante ressaltar que a proposição trata a concessão do benefício fiscal como renúncia de receitas, e não vinculação de impostos ao FEP, conforme dispõe o art. 10, § 3º:

Art. 10. Até 31 de janeiro de cada exercício, a Secretaria de Estado da Fazenda, em conjunto com o Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento, deve fixar o montante dos recursos destinados ao incentivo fiscal a ser concedido no exercício em curso.

.....

§ 3º A renúncia autorizada a um beneficiário, individualmente considerado, não será superior a cinco por cento do montante previsto no caput, excetuando-se planos anuais e plurianuais e hipóteses de doação incentivada ao FPC. (Grifos editados)

O Supremo Tribunal Federal – STF, no entanto, 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, fato que caracteriza a vinculação do imposto. Resta configurada, portanto, a vinculação de impostos, e não a renúncia de receitas.

Merece destaque, também, a disposição do art. 4º do projeto, que institui o FEP. Nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, a respectiva iniciativa se trata de prerrogativa 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. (Grifos editados)

Por fim, a instituição do fundo também não observou a exigência de apresentar pareceres dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças, e do órgão jurídico central do DF, prevista na Lei nº 6.664/2020, que aprovou as diretrizes orçamentárias para o ano de 2021 – LDO/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. (Grifos editados)

Como o projeto em epígrafe não está em consonância com as regras orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal, na LODF e na LDO/2021, conclui-se, portanto, pela sua inadmissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira.

Pelo exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela inadmissibilidade do PL nº 1815/2017, 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. 00153, Deputado(a) Distrital**, em 03/05/2021, às 16:17, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 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=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **0406613** Código CRC: **898561F3**.

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