



Nota Técnica Nº 16, de 2016

Núcleo da Educação, Cultura e Esporte
Marcos Rogério Rocha Mendlovitz

Núcleo da Receita
Maria Emília Miranda Pureza

março/2016

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 718, de 16 de março de 2016.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

CONOF/CD

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA Nº 16, de 2016

Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 718, de 16 de março de 2016.

I. Introdução

Conforme o art. 62, §9º, da Constituição, cabe a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem submetidas à apreciação do Plenário de cada uma das Casas do Congresso¹.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: “o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”.

II. Síntese e Aspectos Relevantes

A Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 86, de 2016, a Medida Provisória nº 718, de 16 de março de 2016, que “Altera a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, para dispor sobre o controle de dopagem, a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências.”

Conforme a Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 00004/2013 ME MF MTPS SAC, que acompanha a Medida Provisória em análise e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

instrui a referida Mensagem Presidencial, a proposição tem por finalidade promover alterações sobre as seguintes leis:

II.1. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.

A Lei nº 9.615/1998, institui normas gerais sobre desporto, para dispor sobre o controle de dopagem. As alterações propostas visam instituir a Justiça Desportiva Antidopagem, atualizar a legislação brasileira, tornando-a mais técnica e efetiva na defesa, em âmbito nacional, do direito dos atletas de participarem de competições esportivas livres de quaisquer formas de dopagem, de modo a atender aos requisitos acordados para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, bem como contemplar ajustes que corroborem com a necessidade operacional dos Jogos Rio 2016 e amparem a atuação dos órgãos federais para consecução plena das responsabilidades e compromissos assumidos para a viabilização e realização do evento.

Ressalta a EMI que, como parte da Política de Estado para o Combate à Dopagem no Esporte, o Governo Federal implantou a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem – ABCD no âmbito do Ministério do Esporte e aprovou uma série de atos normativos por meio do Conselho Nacional do Esporte.

A EMI salienta ainda que a edição da MP visa assegurar a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e estabelecer regras especiais para a sua realização, em conformidade com a Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009, conhecida como "Ato Olímpico". Assim, para adequar a legislação brasileira ao Código Mundial Antidopagem, a MP propõe a criação da Justiça Desportiva Antidopagem, além de estabelecer as competências da Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem – ABCD como Organização Nacional Antidopagem, na forma preconizada pelo regramento internacional.

¹ §9º do art. 62 da Constituição: “Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A EMI menciona que “não haverá custos significativos na adoção da medida, tendo em vista a atual expectativa do número de casos a serem examinados e do número de sessões da Justiça Desportiva Antidopagem necessárias para tanto. Este custo poderá ser absorvido pelo orçamento do Ministério do Esporte e pelo estabelecimento de cobrança de custas e emolumentos para a realização de atos processuais, medida essa já prevista na legislação ora proposta”.

Destaca a EMI a urgência na aprovação desta proposta, para que esteja em vigor já durante os Jogos, razão pela qual o Poder Executivo encaminha a matéria na forma de Medida Provisória.

Quanto à relevância da medida, a EMI pondera que, em caso de não aprovação, o país estará em desacordo com os compromissos assumidos, sujeitando-se a sanções como a suspensão do credenciamento do LBCD pela WADA-AMA, com consequências graves e imprevisíveis, além do imediato desgaste perante a Comunidade Esportiva Mundial às vésperas da realização dos Jogos.

II.2 Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013.

A Lei nº 12.780/2013, dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016.

Ao promover ajustes no regramento contido no art. 4º da referida lei, a MP autoriza a admissão no País, sob o Regime Aduaneiro Especial de Admissão Temporária, das embarcações destinadas à hospedagem de pessoas diretamente ligadas, contratadas ou convidadas pelo Comitê Olímpico Internacional (CIO), pelo Comitê Paraolímpico Internacional (IPC), pelo Comitê Organizador da RIO 2016, pelos Comitês Olímpicos Nacionais, pelas Federações Desportivas Internacionais, pela Agência Mundial Antidopping (WADA), pela Corte de Arbitragem Esportiva (CAS) ou por patrocinadores dos Jogos e de pessoas que tenham adquirido pacotes turísticos de patrocinadores ou apoiadores oficiais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O regime aduaneiro especial prevê a suspensão do pagamento dos tributos incidentes sobre a importação e sua posterior conversão em isenção quando comprovada a sua utilização nas finalidades previstas. Pela normatização anterior, esse tratamento somente poderia ser aplicado em relação a embarcações destinadas à hospedagem das pessoas que atuam na organização e execução dos eventos.

Adicionalmente, estabelece que as embarcações destinadas à hospedagem serão consideradas, para fins de tratamento tributário e de controle aduaneiro, dentre outros fins, como navios estrangeiros em viagem de cruzeiro pela costa brasileira.

Tal medida não constitui uma concessão de benefício tributário, tendo em vista que o regime aduaneiro especial somente poderá transformar-se em isenção caso fique comprovado que as embarcações adentradas no país cumpriram exclusivamente a finalidade de hospedagem durante o período de realização do evento olímpico, retornando ao exterior quando de sua conclusão.

A fim de ampliar a transparência e acesso a informações, caberá ao CIO ou ao Comitê Organizador da RIO 2016 divulgar de forma individualizada a renúncia fiscal decorrente de benefícios concedidos ao amparo da Lei nº 12.780/13. Da mesma forma, serão divulgados os contratos firmados com as pessoas físicas e jurídicas alcançadas pelos benefícios, com a indicação do contratado, contratante e objeto do contrato, porém vedando-se a publicação de valores ou quantidades que prejudiquem o direito ao sigilo comercial.

Dispondo, ainda, sobre a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a proposição atribui à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC competência para autorizar a exploração de serviços aéreos por operador, aeronave e tripulação estrangeiros relacionados aos eventos esportivos. Além disso, define regras para participação de trabalhador estrangeiro que obtiver visto temporário para exercer, exclusivamente, funções relacionadas à organização, ao planejamento e à execução dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

inclusive com aceitação de certificados de saúde emitidos por entidades internacionais.

III.3 Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990.

Ao seu final, a MP adentra em novo tema, passando a dispor sobre medidas de incentivo ao segmento de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

Inicialmente, a MP acrescenta dispositivo ao art. 20 da Lei nº 10.973/2004, visando facilitar a realização de atividades, aquisições e contratações vinculadas à pesquisa, desenvolvimento ou inovação. Para tanto, caberá aos órgãos e entidades da administração pública federal estabelecer normas e procedimentos especiais, simplificados e prioritários no que tange a regulação, revisão, aprovação, autorização ou licenciamento atribuído ao Poder Público, inclusive para fins de vigilância sanitária, preservação ambiental, importação de bens e segurança.

Além disso, a proposição altera a Lei nº 8.010/1990 para isentar as entidades sem fins lucrativos dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e do adicional ao frete para renovação da marinha mercante incidentes sobre importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica e tecnológica.

No que tange a este último item, a EMI informa que a medida visa corrigir alteração efetuada pela Lei nº 13.243/2016 ao § 2º do art. 1º da Lei nº 8.010/1990, que teria suprimido o benefício da isenção concedido desde 1990 às entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica ou de ensino, devidamente credenciadas pelo CNPq. Dessa forma, as Fundações de Apoio à pesquisa poderão permanecer credenciadas junto ao Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq como “entidades privadas sem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

fins lucrativos”, garantindo-lhes a continuidade de gozo da isenção dos tributos de importação.

Quanto à relevância da medida, destaca a EMI, que a priorização e simplificação dos procedimentos administrativos dessas atividades no Brasil irão provocar um avanço científico-tecnológico ainda maior e desenvolverão a pesquisa brasileira. Em relação à urgência desta medida, argumenta a EMI que as atividades de pesquisa, desenvolvimento ou inovação encomendadas pelo Estado brasileiro clamam por processos administrativos céleres e simplificados e, além disso, o País precisa combater doenças como a dengue, chikungunya e zika com rapidez.

III. Da Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira

O §1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “*Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências*”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “*O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*”

Embora a matéria tratada na presente MP apresente-se compatível com as disposições do Plano Plurianual aprovado para 2016-2019² e do Orçamento Anual para 2016³, o mesmo não ocorre em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal⁴ e à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (LDO 2016)⁵.

² Lei nº 13.249, de 13.01.2016.

³ Lei nº 13.255, de 14.01.2016.

⁴ Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

⁵ Lei nº 13.242, DE 30.12.2015.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Do exame da proposição, no tocante ao aumento da despesa, verifica-se que a criação da Justiça Desportiva Antidopagem – JAD (art. 2º da MP) acarretará aumento da despesa, fato reconhecido no próprio texto da Medida Provisória, ao determinar que as atividades da JAD serão custeadas pelo Ministério do Esporte.

Conforme dispõe o §1º do art. 17 da LRF, o ato que crie ou aumente despesa de caráter continuado deverá ser instruído com a “**estimativa do impacto orçamentário-financeiro do exercício**” em que deva entrar em vigor e “**nos dois subsequentes**”. O §2º do citado dispositivo, por sua vez, estabelece que tal ato deverá ser ainda acompanhado de “**comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais**” previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (gn).

A LDO 2016, por sua vez, reforça tais exigências em seu art. 113 nos seguintes termos:

“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.”

Desse modo, a LRF e a LDO deixam de ser atendidas pela presente proposição, na medida em que a EMI que acompanha a Medida Provisória nº 718 não informa a estimativa de aumento da despesa para a União, atendo-se a mencionar que “*não haverá custos significativos na adoção da medida, tendo em vista a atual expectativa do número de casos a serem examinados e do número de sessões da Justiça Desportiva Antidopagem necessárias para tanto*”.

Entretanto, o argumento de que os custos não são significativos não elide a necessária informação sobre o seu montante, conforme exigido na



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

legislação para efeito de apreciação e aprovação da matéria no Congresso Nacional.

Embora tenha se omitido de informar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro relativo ao aumento da despesa, cumpre reconhecer que a proposição introduziu medida compensatória ao autorizar a cobrança de custas e emolumentos para a realização de atos processuais afetos à JAD, com valores que variam entre R\$ 100,00 (cem reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais), conforme a complexidade da causa, na forma da tabela aprovada pelo CNE para este fim. Porém, os esclarecimentos contidos na EMI não permitem qualquer inferência a respeito da dimensão e suficiência dos recursos assim obtidos.

No que respeita a eventual repercussão da MP sobre a receita orçamentária, importa concluir que as medidas de cunho tributário - a saber: ampliação do Regime Aduaneiro Especial de Admissão Temporária aplicável às embarcações destinadas à hospedagem de pessoas no âmbito dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e isenção das importações realizadas por entidades sem fins lucrativos vinculadas a programas de pesquisa científica e tecnológica, não afetam as projeções de arrecadação contidas na lei orçamentária de 2016.

No primeiro caso, não há que falar em renúncia de receita fiscal, uma vez que o regime aduaneiro especial de admissão temporária, na forma adotada para os eventos olímpicos, não se caracteriza como um benefício tributário, constituindo-se mais propriamente como uma salvaguarda do fisco contra a internação irregular de bens importados em território nacional. Assim, a isenção de tributos incidentes sobre a importação somente se confirma com o retorno para o exterior da embarcação utilizada como hospedagem durante o evento.

No segundo caso, o restabelecimento da isenção para entidades sem fins lucrativos ligadas à pesquisa científica e tecnológica implica uma renúncia de receita cujos efeitos estão considerados na elaboração da lei orçamentária de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

2016, tendo em vista que a extinção do benefício pela Lei nº 13.243/2016 somente entrou em vigor após à aprovação daquela peça orçamentária.

Diante do exposto, manifestamos nosso entendimento que a Medida Provisória nº 718, de 2016, descumpriu parcialmente as exigências prescritas no art. 17 da LRF e no art. 113 da LDO 2016, uma vez que não foram informadas as projeções do custo orçamentário decorrente da criação da Justiça Desportiva Antidopagem, envolvendo a instalação e manutenção de um Tribunal e uma Procuradoria, o que se revela como óbice para que a presente MP seja considerada adequada e compatível sob a ótica da orçamentária e financeira.

Esses são os subsídios que consideramos relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 718, de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 23 de março de 2016.

Marcos R. R. Mendlovitz
Consultor de Orçamento e
Fiscalização Financeira

Maria Emília Miranda Pureza
Consultora de Orçamento e
Fiscalização Financeira