



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 26, de 2016

(Nº 419/2016, NA ORIGEM)

(DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO)

Senhor Presidente,

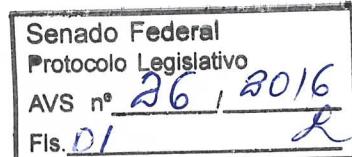
Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1071/2016 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto ao contido nos itens 9.2 e 9.6.2 da mencionada Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 4/5/2016, ao apreciar o processo nº TC-011.846/2015-1, referente ao Relatório de Levantamento decorrente do Acórdão nº 3563/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que versou sobre renúncias de receitas diretamente relacionadas à organização e à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (Jogos Rio 2016).

Respeitosamente,

RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

25/3/2016
Carolina Monteiro D. Mourão
Matrícula: 231013 - SCLSF/SGM



ACÓRDÃO Nº 1071 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.846/2015-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento (Levantamento de auditoria).
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Ministério do Esporte, Autoridade Pública Olímpica (APO), Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (Comitê Rio-2016), Receita Federal do Brasil (RFB).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes ao relatório de levantamento de natureza operacional realizado em decorrência de determinação exarada no subitem 9.2 do Acórdão 3.563/2014-TCU-Plenário, que versou sobre renúncias de receitas diretamente relacionadas à organização e à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (Jogos Rio 2016),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil, considerando sua competência quanto à coordenação e à integração das ações do Governo, com fulcro no art. 2º da Lei 10.683/2003, que em conjunto com o Ministérios da Fazenda e do Esporte, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas, conforme arts. 3º e 4º do Decreto não numerado de 13/9/2015, e de órgão responsável pela consecução do Objetivo 0687 e pela entrega da iniciativa 02LQ, dispostos no PPA 2012-2015, relativos aos Jogos Rio 2016, definam os responsáveis, no âmbito do Poder Executivo, para a elaboração das prestações de contas mencionadas no art. 29 da Lei 12.780/2013 e em seu parágrafo único, no prazo de 30 dias (item III.3);

9.2. determinar ao Ministério do Esporte e ao Ministério da Fazenda que, em conjunto, encaminhem ao Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, as prestações de contas parciais previstas no parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013, relativas à renúncia de receita e ao aumento de arrecadação que possam ser atribuídos aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, referentes aos anos de 2013 a 2015, e encaminhem também as prestações de contas parciais posteriores a esse período com base na mesma fundamentação legal, até que haja a definição do órgão ou setor responsável por essa atribuição no âmbito do Poder Executivo (item III.5);

9.3. determinar ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Fazenda e à Controladoria Geral da União que, em conjunto, no prazo de 45 dias, disponibilizem, no Portal da Transparência, as informações sobre as habilitações às medidas fiscais da Lei 12.780/2013, disponíveis no site da Secretaria da Receita Federal do Brasil (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/grandes-eventos/legislacao-aplicavel-aos-grandes-eventos>), tendo em vista a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a transparência referente aos Jogos Rio 2016 e as disposições do art. 2º do Decreto 7.033/2009 e do art. 12 da Portaria CGU 572/2010 (itens III.2 e III.5);

9.4. determinar ao Ministério do Esporte que atualize as informações no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) sobre os financiamentos extraorçamentários dos Jogos Rio 2016, conforme dispõe o § 2º do art. 3º da Portaria MP 16/2013, no prazo de 45 dias, e mantenha a atualização anual dessas informações (item III.2);

9.5. determinar ao Comitê Olímpico Internacional (COI), ao Comitê Paraolímpico Internacional (IPC) e ao Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 (RIO 2016), com base no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal – que trata do dever de prestar contas de qualquer pessoa

física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos ou pelos quais a União responda –, que publiquem em seus respectivos endereços eletrônicos os extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013, conforme previsto no § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013 e no art. 34 do Decreto 8.463/2015 (item III.5);

9.6. dar ciência, com base no art. 7º da Resolução TCU 265/2014:

9.6.1 à Casa Civil, ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Controladoria Geral da União, todos integrantes do Geolimpíadas, que não houve coordenação no âmbito federal, por parte do Geolimpíadas, quando da institucionalização das medidas tributárias instituídas pela Lei 12.780/2013, em desacordo com o Decreto não numerado de 13/9/2012, que definia o citado comitê como instância coordenadora das atividades do Governo Federal financiadas com recursos da União, inclusive mediante incentivos fiscais (item III.3);

9.6.2. à Casa Civil, ao Congresso Nacional, ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e à Controladoria Geral da União, tendo em vista serem integrantes do Geolimpíadas, acerca do descumprimento, referente aos exercícios de 2013 a 2015, do parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013, que determina o envio ao Congresso Nacional das prestações de contas parciais sobre o montante da renúncia fiscal e da arrecadação relacionadas aos Jogos Rio 2016 (item III.5);

9.6.3. ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão acerca do descumprimento do § 2º do art. 3º da Portaria MP 16/2013, referente à não disponibilização de informações sobre as renúncias associadas às olimpíadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), embora ela se enquade na categoria de financiamento extraorçamentário dos Jogos Rio 2016, cujas iniciativas deverão ser tratadas em campo de preenchimento específico nesse sistema (item III.2);

9.6.4 à Autoridade Pública Olímpica sobre o descumprimento do § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013 e do art. 34 do Decreto 8.463/2015, que determina ao Comitê Olímpico Internacional (COI), ao Comitê Paralímpico Internacional (IPC) e ao Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 (RIO 2016) a publicação nos respectivos endereços eletrônicos dos extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013 (item III.5);

9.7. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o integram à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria Geral de Controle Externo;

9.8. determinar à Semag que monitore as deliberações acima;

10. Ata nº 15/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/5/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1071-15/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 011.846/2015-1

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.846/2015-1.

Natureza: Levantamento.

Entidades: Ministério do Esporte, Autoridade Pública Olímpica (APO), Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (Comitê Rio-2016), Receita Federal do Brasil (RFB).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação Legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS PARA OS JOGOS RIO-2016. FALHA NA COORDENAÇÃO DOS GRUPO EXECUTIVO DOS JOGOS RIO-2016 (GEOLIMPÍADAS). AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DO RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS DESSES RECURSOS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, o relatório de levantamento (peça 18) elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e aprovado de maneira uniforme pelos dirigentes daquela unidade técnica (peças 53 e 54):

“RESUMO

O presente levantamento de natureza operacional decorreu de determinação exarada no item 9.2 do Acórdão 3.563/2014-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 032.777/2014-0, e teve por objeto a Lei 12.780/2013, que instituiu medidas tributárias aplicáveis às operações diretamente relacionadas à organização ou à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (Jogos Rio 2016).

O objetivo do trabalho foi investigar a estrutura de governança, atribuição de responsabilidade e os controles internos da aludida lei. Para tanto, com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (RGP), foram formuladas cinco questões de auditoria, a fim de se analisar os seguintes componentes de governança: institucionalização; planos e objetivos; coordenação e coerência; gestão de riscos e controles internos; e accountability.

O volume de recursos fiscalizados correspondeu ao montante de R\$ 3,8 bilhões para o período de 2013 a 2017, segundo estimativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Esses recursos se referem à renúncia tributária decorrente da Lei 12.780/2013, doravante denominada ‘renúncia olímpíada’, seguindo nomenclatura utilizada pela RFB no Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT).

Mesmo não se tratando da análise de uma política pública propriamente dita, mas sim de uma parte do esforço necessário para sua consecução, a renúncia relacionada às olimpíadas propiciou um estudo relevante, uma vez que foi possível identificar se os elementos necessários à boa governança encontravam-se presentes em sua concepção, implementação, operacionalização e controle.

Com esse intuito, a equipe de auditoria encaminhou ofícios de requisição à Autoridade Pública Olímpica (APO), à Secretaria da Receita Federal do Brasil e aos Ministérios do Esporte (ME), Fazenda (MF) e Trabalho e Emprego (MTE), solicitando documentos e informações necessários para análise da matéria, bem como realizou reuniões com representantes dos três primeiros. Assim, os procedimentos de auditoria se basearam no exame da legislação e de estudos sobre o tema, bem como na análise das respostas às diligências e do conteúdo das reuniões.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que as medidas tributárias dispostas na Lei 12.780/2013 são a materialização de uma, entre várias, das garantias dadas pelo Governo Federal ao Comitê Olímpico Internacional (COI), no que se refere ao cumprimento da exigência de isenção de tributação federal na entrada, saída e circulação de bens e serviços destinados à organização e à realização dos Jogos, alcançando as federações e comitês desportivos, empresas vinculadas ao COI, fornecedores de bens e serviços, mídia e transmissores credenciados. Tais medidas serão aplicadas aos fatos geradores ocorridos entre 1º/1/2013 e 31/12/2017.

Em relação ao primeiro componente, verifica-se a institucionalização de ambientes de coordenação, com a devida formalização da APO (interfederativa) e do Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (Geolimpíadas) (âmbito federal), bem assim da própria renúncia olímpica, por meio da Lei 12.780/2013, do Decreto 8.463/2015 e da IN RFB 1.335/2013, com definição de atribuições e responsabilidades. Porém, não restou claro quais órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal seriam os responsáveis pela prestação de contas exigida no art. 29 da aludida lei e pelo fornecimento de informações à Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a renúncia olímpica, conforme determinado no Decreto 7.033/2009 e na Portaria CGU 572/2010.

Acerca do elemento planos e objetivos, constata-se que a política pública relacionada aos Jogos Rio 2016 foi considerada no planejamento de médio prazo do governo federal, por meio do Objetivo 0687 e da Iniciativa 02LQ inscritos no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Por sua vez, a renúncia olímpica constou no planejamento do evento, pois, inclusive, tratava-se de obrigação formal assumida pelo Brasil. Contudo, não se identificou o link entre o planejamento governamental e a instituição da renúncia de receita, em virtude da ausência de qualquer dado sobre o benefício tributário no PPA, assim como no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), em que pese haver determinação da Portaria MP 16/2013 para inserção de dados relacionados ao financiamento extraorçamentário de iniciativas.

Sobre o elemento coordenação e coerência, destaca-se que o Geolimpíadas não exerceu seu papel de coordenador, no que tange à implementação da Lei 12.780/2013, mesmo havendo disposição expressa no Decreto não numerado de 13/9/2012. Considerando que a fixação de responsabilidades é uma das importantes dimensões da coordenação, é possível que essa lacuna tenha colaborado para a não definição dos responsáveis por elaborar as prestações de contas pertinentes. Essa indefinição foi reconhecida pelo Ministério da Fazenda e será levada para discussão no âmbito do referido grupo.

Quanto ao elemento gestão de riscos e controles internos, tem-se que a renúncia olímpica dispensa gestão específica. Dessa forma, estando a atuação da administração vinculada basicamente à sistemática de habilitação e ao acompanhamento dos valores previstos e estimados da renúncia, procedimentos que são realizados pela RFB, os controles constantes da legislação e os instrumentos de mitigação de risco relatados pela RFB aparecam ser adequados e razoáveis.

Entretanto, observou-se que um desses instrumentos não está em operação, pois, em consulta aos sites do COI, do Comitê Paraolímpico Internacional (IPC) e do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016 (RIO 2016), não foi localizada a publicação dos extratos dos contratos firmados com os habilitados, nem há menção à possibilidade de consulta física aos instrumentos, apesar da previsão legal para tal.

Finalmente, no componente accountability, apurou-se o descumprimento da previsão do parágrafo único do art. 29 da aludida Lei, uma vez que não foram encaminhadas as prestações de contas parciais ao Congresso Nacional, anos de 2013 a 2015, relativas à renúncia de receita e ao aumento de arrecadação que possam ser atribuídos aos Jogos. Outrossim, houve desrespeito ao disposto no art. 2º do Decreto 7.033/2009 e no art. 12 da Portaria CGU 572/2010, pois as informações sobre incentivos fiscais, subsídios e subvenções alusivas aos Jogos Rio 2016 não estão sendo encaminhadas à CGU e tampouco publicadas no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.

Ressalta-se que a coordenação é uma das questões chaves e deve ser considerada em todas as fases da política ou programa governamental. Provavelmente todas as fragilidades identificadas neste relatório tenham a ausência de coordenação como causa maior.

Com base nas informações levantadas, foram sugeridas, entre outras medidas, recomendações e determinações ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Fazenda e a outros responsáveis, bem como científicação ao Congresso Nacional, ao MP e à APO sobre o descumprimento de legislação relacionada ao tema, com destaque para: (a) recomendação à Casa Civil e ao Ministério do Esporte para que definam os responsáveis no âmbito do Poder Executivo pela elaboração das prestações de contas referentes ao art. 29 da Lei 12.780/2013 e ao seu parágrafo único; (b) determinação ao Ministério do Esporte em conjunto com o Ministério da Fazenda para que enviem ao Congresso Nacional as prestações de contas parciais, anos 2013 a 2015, previstas no parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013; e (c) determinação ao COI, ao IPC e ao RIO 2016 – com base no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, que trata do dever de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos ou pelos quais a União responda – para que publiquem os extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013, conforme previsto no § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013 e no art. 34 do Decreto 8.463/2015.

Por fim, ressalta-se que os benefícios decorrentes desta fiscalização são qualitativos e se relacionam com a expectativa de controle resultante da competência do Tribunal para fiscalizar as renúncias de receitas.

(...)

I. APRESENTAÇÃO

1. *Ao candidatar-se a recepcionar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (Jogos Rio 2016), o Brasil comprometeu-se com uma série de responsabilidades consolidadas no dossiê de candidatura, as quais correspondem às garantias exigidas pelo Comitê Olímpico Internacional (COI). Essas garantias contemplam, entre outras: apoio político, compromissos financeiros, infraestrutura, operações de transporte, segurança, alfândega e imigração (http://www.rio2016.org.br/sites/default/files/parceiros/dossie_de_candidatura_v1.pdf).*

2. *Para este trabalho, importam os compromissos financeiros e de alfândega que se materializaram na Lei 12.780/2013, ou seja, aqueles relacionados à garantia de isenção de impostos para o COI, para o Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 (RIO 2016) e para outras entidades da Família dos Jogos, assim como os concernentes à garantia da entrada, de uso e da saída das mercadorias e dos serviços necessários, sem alfândega, impostos e taxas de importação.*

3. *Essa lei foi editada com vistas a apoiar a organização e a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, por meio da instituição de medidas tributárias que foram regulamentadas pelo Decreto 8.463/2015. Houve a instituição de um conjunto de benefícios tributários, doravante denominados de renúncia olímpica, nas formas de isenção na importação, isenção a pessoas jurídicas e a pessoas físicas; desonerações de tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno; regime diferenciado de apuração de contribuições para o PIS/Pasep e da Cofins; e contraprestação de patrocinador. Tais medidas serão aplicadas aos fatos geradores que ocorrerem entre 1º/1/2013 e 31/12/2017.*

4. *Com relação ao controle a posteriori da renúncia, cabe ressaltar que o art. 29 da Lei 12.780/2013 exige que o Poder Executivo apresente, até 1º de agosto de 2018, prestação de contas relativas aos Jogos Rio 2016, contendo as seguintes informações: renúncia fiscal total; aumento de arrecadação; geração de empregos; número de estrangeiros que ingressaram no País para assistir aos jogos; e custo total das obras.*

5. *Importa salientar que também existem renúncias de receitas em prol dos Jogos Rio 2016 instituídas pelo Estado do Rio de Janeiro, que concedeu isenção de ICMS (Resolução SEFAZ*

293/2010), e pela Cidade do Rio de Janeiro, que instituiu benefícios tributários de competência municipal (Lei municipal 5.230/2010). Essas renúncias não foram analisadas neste trabalho.

6. O presente levantamento de auditoria foi realizado com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (RGP), publicado pelo TCU, por meio da Portaria-TCU 230, de 25 agosto de 2014. Esse referencial está alinhado com a atuação do Tribunal, que tem buscado abranger as questões estruturantes da Administração, e foi elaborado a partir da compilação de vários documentos e artigos de autores e instituições reconhecidas. Ele fornece um modelo de avaliação, contemplando oito componentes, dos quais cinco foram utilizados neste trabalho, quais sejam: institucionalização; planos e objetivos; coordenação e coerência; gestão de riscos e controle interno; e accountability.

7. Os componentes foram brevemente descritos antes das respectivas análises e, embora o foco do RGP recaia sobre as políticas públicas, os seus princípios norteadores podem ser utilizados para avaliar a governança da renúncia tributária instituída pela Lei 12.780/2013, a qual integra um contexto amplo que se refere à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

8. Este relatório divide-se, pois, da seguinte forma: após a introdução (capítulo II), faz-se uma análise das medidas tributárias instituídas pela Lei 12.780/2013 à luz desses cinco componentes de governança (capítulo III) e, em seguida, tem-se a identificação dos pontos de atenção para o controle externo (capítulo IV). Por fim, o capítulo V contempla a conclusão e o capítulo VI apresenta o encaminhamento proposto para julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

II. INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

9. Em razão da competência do TCU para fiscalizar as renúncias de receitas, realizou-se levantamento de natureza operacional decorrente da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 3.563/2014-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 032.777/2014-0.

II.2. Visão geral do objeto

10. A Lei 12.780/2013 originou-se da conversão da Medida Provisória (MP) 584/2012, cuja Exposição de Motivos (EM 200/MF) estimou uma perda de receita de R\$ 3,8 bilhões, distribuída em parcelas crescentes a partir de 2013, porém não discriminada por ano. Entretanto, esses valores foram informados pela RFB, como se segue (peça 42, p. 8-9):

Tabela 1 – Estimativa de Renúncia Tributária da Lei 12.780/2013

Tributo	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Imposto de Importação	2,25	12,29	51,15	283,72	20,78	370,19
IPI-V	2,06	9,43	39,21	217,52	15,93	284,14
IPI Interno	11,18	8,20	34,10	189,15	13,85	256,48
PIS	5,08	8,82	36,68	203,49	14,90	268,98
Cofins	23,41	40,62	168,97	937,28	68,65	1.238,93
IRPJ	-	-	-	-	-	-
CSLL	-	-	-	-	-	-
IRRF	-	31,43	130,74	725,19	53,11	940,47
IOF	-	0,70	2,90	16,07	1,18	20,83
Previdência	22,58	14,34	59,64	330,85	24,23	451,64
Total	66,56	125,81	523,39	2.903,26	212,64	3.831,66

Obs.: Os valores de 2013 são estimativas realizadas com base em dados efetivos das declarações dos habilitados. Os valores de 2014 a 2017 são previsões realizadas com base no volume de operações esperado para as Olimpíadas.

Fonte: Nota RFB/Audit/Diaex 37, de 6/7/2015 (peça 34, p. 7)

11. Destaca-se que o art. 6º do Decreto 8.463/2015 estabeleceu como condição à concessão da renúncia fiscal em comento a habilitação das pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias perante a RFB.

12. A sistemática de habilitação está definida na Instrução Normativa RFB 1.335/2013 (peça 34, p. 3, e peça 51); o COI ou o RIO 2016 devem requerer à RFB a habilitação das pessoas físicas ou jurídicas para gozo dos benefícios fiscais, por meio do preenchimento de formulário específico, no qual deve constar a identificação do beneficiário e o enquadramento na Lei 12.780/2013.

13. Em seguida, cabe à RFB verificar o atendimento das condições para a habilitação: ter estabelecimento no Brasil (no caso de pessoas jurídicas) ou CPF (no caso de pessoa física); não ser a pessoa jurídica enquadrada no Simples Nacional; e estar em situação de regularidade fiscal perante o FGTS. Se atendidas as condições, a RFB emite um ato declaratório de habilitação.

14. Porém, como será tratado no componente de coordenação e coerência (item III.3), a execução pela RFB desses procedimentos operacionais não se confunde com o papel de órgão gestor de renúncia de receitas, o que implicaria outras atribuições.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

15. A presente auditoria teve por objetivo investigar a estrutura de governança, atribuição de responsabilidade e os controles internos da Lei 12.780/2013.

16. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar a aderência da renúncia olímpica aos já mencionados componentes de governança, formularam-se as questões de auditoria adiante indicadas:

Institucionalização	Q1	A renúncia tributária foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?
Planos e objetivos	Q2	Como a renúncia olímpica se alinha ao direcionamento de realização dos jogos?
Coordenação e coerência	Q3	De que maneira ocorre a articulação entre os atores envolvidos na implementação da renúncia olímpica para que seja operacionalizada de maneira coesa e coordenada?
Gestão de riscos e controle interno	Q4	De que maneira os controles internos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos da renúncia olímpica?
Accountability	Q5	Os arranjos para promoção de accountability preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e responsabilização, bem como para assegurar a transparência das ações e dos resultados da renúncia olímpica?

II.4. Metodologia

17. A presente fiscalização se configura em Levantamento de Auditoria, conforme a Portaria-Segecex 15/2011 (Padrões de Levantamento). Adicionalmente, foram utilizadas as orientações das Normas de Auditoria do TCU (Portaria-TCU 280/2010, revisada pela Portaria-TCU 168/2011).

18. Preliminarmente, foram coletadas informações acerca do tema, por meio de pesquisa em legislação sobre renúncias de receitas tributárias e na literatura sobre governança de políticas públicas. O principal critério utilizado para os trabalhos foi o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (RGP), constante da Portaria TCU 230/2014. A partir daí, elaborou-se a matriz de planejamento em que foram contempladas cinco questões, uma para cada um dos componentes de governança a serem avaliados.

19. A equipe de auditoria também encaminhou ofícios de requisição à APO, à RFB, aos ME, MF e MTE, solicitando documentos e informações necessários para a análise da matéria, bem como realizou reuniões com representantes dos três primeiros. As informações obtidas foram então

analisadas e confrontadas com a legislação vigente e com as boas práticas acerca do tema, do que resultaram as conclusões mais adiante relatadas.

20. *Os procedimentos de auditoria se basearam no exame da legislação, em estudos sobre assunto pertinente, na análise das respostas às diligências e na análise do conteúdo das reuniões.*

II.5. Volume de recursos fiscalizados

21. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 3,8 bilhões e corresponde à estimativa total da renúncia olímpíada, segundo consta na exposição de motivos da MP 584/2012, que foi convertida na Lei 12.780/2013, objeto deste trabalho.*

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

22. *Os benefícios decorrentes da fiscalização são qualitativos, dos quais se destaca o potencial aumento da transparência sobre a operação da renúncia olímpíada como um instrumento de financiamento da política pública relacionada à concretização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Brasil. Esses benefícios se relacionam com a expectativa de controle resultante da competência do Tribunal para fiscalizar as renúncias de receitas.*

23. *Outros benefícios foram alcançados durante a execução dos trabalhos, a exemplo da correção de falha no processo de atualização do endereço eletrônico da APO e, por conseguinte, disponibilização dos seguintes documentos, até então não disponibilizados na internet (peça 31, p. 8-9): (a) relatório de atividades da APO (a partir do 2º semestre de 2013); (b) contrato de rateio firmado entre a União, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro com a APO, referente ao exercício de 2014; e (c) orçamento da APO de 2015 (<http://www.apo.gov.br/index.php/lei-de-acesso-a-informacao/processos-de-contas-anuais/> e <http://www.apo.gov.br/index.php/gestao-fiscal/>).*

III. COMPONENTES DE GOVERNANÇA

III.1. Institucionalização

24. *De acordo com o RGP, a institucionalização se refere a aspectos formais ou informais da existência da política pública, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados dessa mesma política.*

25. *No PPA 2012-2015, inserido no Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos, consta o Objetivo 0687: ‘Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária’. Para tanto, esse objetivo possui duas metas e uma iniciativa.*

26. *Ocorre que o escopo do presente trabalho se insere em um campo mais restrito que o concernente à política pública inscrita no PPA, uma vez que se concentra nas renúncias fiscais instituídas em favor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, mais especificamente naquelas fixadas na Lei 12.780/2013.*

27. *Porém, mesmo se tratando de somente uma parte do esforço necessário para consecução dos jogos – e, por conseguinte, do objetivo 0687 – a análise acerca da governança da renúncia olímpíada mostra-se relevante para identificar se os elementos necessários à boa governança estão presentes em seu bojo.*

28. *Assim, a fim de orientar a obtenção de informações sobre o componente de governança institucionalização, a seguinte questão de auditoria foi consignada na matriz de planejamento (peça 39): ‘A renúncia tributária foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?’.*

29. *A questão pretendeu identificar se todos os aspectos desejáveis a esse componente foram definidos e adequadamente normatizados, tais como: formalização, legalidade, legitimidade e definição clara e formal de competências. Nesse intuito, foram realizadas reuniões e encaminhados ofícios de requisição à Autoridade Pública Olímpica (APO), ao Ministério do Esporte (ME) e à RFB (peças 4, 9, 10, 27 e 35).*

30. De início, retoma-se que as medidas tributárias aplicáveis às operações diretamente relacionadas à organização ou à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 foram consignadas na MP 584/2012, posteriormente convertida na Lei 12.780/2013.

31. Conforme figura na exposição de motivos da MP, ‘Tal conjunto de isenções tributárias foi elaborado tendo como base as garantias oferecidas pela cidade do Rio de Janeiro e pelo Governo Federal ao COI quando da candidatura dessa cidade brasileira para sediar os Jogos’.

32. Nesse ponto convém explicitar que o Comitê Olímpico Internacional (COI), na MP referenciado como COI, sua sigla em inglês, impõe algumas exigências aos países interessados em sediar os jogos olímpicos, o que se deu, no caso, por meio do 2016 Candidature Procedure and Questionnaire, também intitulado Caderno de Encargos. Destarte, as cidades aspirantes apresentaram ao COI cartas de garantias, comprometendo-se a cumprir as exigências previstas nesse Caderno, cujo item 5.7 estabelece:

Garantia de que a importação, exportação e circulação de bens e serviços (para COI, as Federações Internacionais, os Comitês Olímpicos e Paraolímpicos e suas delegações, a mídia, os patrocinadores e fornecedores) será isenta de toda e qualquer tributação, de forma que estes possam executar suas obrigações relacionadas à celebração dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos. (grifo nosso)

33. Após a cidade do Rio de Janeiro ter sido escolhida como uma das finalistas para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos e a criação do Comitê de Gestão da Candidatura Rio 2016, o Governo Federal, o Estado e o Município do Rio de Janeiro, bem como os chefes do Poder Executivo das cidades que sedariam competições de futebol (Brasília, Belo Horizonte, Salvador e São Paulo), firmaram cada qual um documento denominado Garantia Master. Nesse documento, os entes reiteravam seu comprometimento com as exigências do COI, inclusive as tributárias. Segundo a APO (peça 31, p. 3), nessa fase ‘os compromissos assumidos pelo País passam a ter caráter contratual e, portanto, vinculante e obrigatório para os Governos’.

34. O Comitê de Gestão da Candidatura Rio 2016 consolidou as garantias apresentadas pelos entes governamentais no documento intitulado Dossiê de Candidatura, que contém os compromissos assumidos e a maneira como serão cumpridas as obrigações relacionadas à preparação e à realização dos Jogos. No Dossiê de Candidatura apresentado pelo Brasil, o item 7.5 do volume 1 (peça 48) detalha o sistema fiscal a ser adotado em virtude da realização dos Jogos Rio 2016.

35. Enfim, em 2/10/2009, o COI anunciou a cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, ocasião em que também foi assinado o Contrato de Cidade-Sede dos Jogos da XXXI Olimpíada no ano de 2016 (peça 47). Ressalta-se que o mencionado contrato, além da disposição genérica de ‘garantia de respeito do governo e demais autoridades aos compromissos assumidos’ (item 5, p. 7), prevê especificamente questões ligadas a não tributação das operações relacionadas aos Jogos (item 12, p. 10; e item 50, p. 32).

36. Logo, nota-se que as medidas tributárias dispostas na Lei 12.780/2013 são a materialização das garantias dadas pelo Governo Federal ao COI, no que se refere ao cumprimento da exigência de isenção de tributação federal na entrada, saída e circulação de bens e serviços destinados à organização e à realização dos Jogos, alcançando as federações e comitês desportivos, empresas vinculadas ao COI, fornecedores de bens e serviços, mídia e transmissores credenciados.

37. O elemento institucionalização está diretamente relacionado com legitimidade e capacidade organizacional. Como boas práticas relacionadas a esse elemento destacam-se a institucionalização formal, por meio de norma legal, da política pública e a definição clara e formal das competências dos principais atores envolvidos e dos processos decisórios, a fim de possibilitar a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos. (Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, TCU, p. 44 e 45).

38. Em relação à legalidade e à formalidade, verifica-se que a Lei 12.780/2013 atendeu ao disposto no § 6º do art. 150 da CF/1988, ou seja, as isenções foram concedidas mediante lei específica federal que tratou exclusivamente da matéria. Além disso, a prescrição do inciso I do art. 14 da LRF

vem sendo observada, uma vez que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária nos exercícios de 2013, conforme Relatório de Receitas elaborado pelo Congresso Nacional, consoante esclarecido pela RFB (peça 34, p. 5), e nos exercícios de 2014 e 2015 de acordo com os respectivos Demonstrativos de Gastos Tributários.

39. Um ponto positivo identificado, embora intrínseco ao período necessário à realização dos jogos, foi o estabelecimento de prazo de vigência para as isenções: fatos geradores que ocorrerem entre 1º de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2017 (art. 23 da Lei 12.780/2013). Essa previsão atendeu ao § 1º do art. 91 da LDO 2013 (Lei 12.708/2012), o qual regulamentou que projetos de lei ou MP que resultassem em renúncia de receita deveriam conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. Outrossim, foi ao encontro do item 9.1.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, que recomendou à Casa Civil verificar a existência de prazo de vigência quando da análise de propostas de atos normativos instituidores de renúncias tributárias.

40. À vista disso, tem-se que a Lei 12.780/2013 atende aos pressupostos da formalidade, legalidade e da legitimidade. Primeiro, porque foi formalmente instituída e atendeu a todos os requisitos legais. Depois, por mostrar-se pertinente e oportuna ao contexto de sua edição, considerando que o país optou por ser sede dos jogos olímpicos e paraolímpicos e, para tal fim, comprometeu-se a adotar um sistema tributário favorável à organização e à realização do evento.

41. No tocante a competências e responsabilidades, em diversos itens a lei define que, essencialmente, o Poder Executivo e a Secretaria da Receita Federal devem expedir normas infralegais para regulamentar ou disciplinar certas situações. O Anexo único a este relatório sintetiza as principais competências identificadas no arcabouço legal atinente à renúncia olímpica, indicando o responsável por agir, o fundamento legal e sua competência. Certamente a lei é instrumento competente para delegar atribuições e normatizar a atuação dos órgãos e instituições de governo envolvidos com a renúncia.

42. Em seguida, a Receita Federal publicou a Instrução Normativa RFB 1.335, de 26/2/2013 (peça 51), a fim de estabelecer os procedimentos necessários à habilitação dos beneficiários para fins de gozo dos benefícios fiscais instituídos, em atendimento ao disposto no art. 19 da Lei 12.780/2013. Esse importante processo de habilitação está explicitado nos itens 12 e 13.

43. O rol das pessoas físicas e jurídicas atualmente habilitadas ao gozo dos benefícios fiscais referentes à realização dos Jogos Rio 2016 consta do sítio da RFB na internet, conforme excerto abaixo:

ADE	DRF	Data D.O.U.	Data de Fruição	Nome Empresarial	CNPJ	Município/UF	Processo	Lei nº 12.780/2013, art. 2º
031/2013	DRF/RJ2	23/10/2014*	19/03/13	COMITÉ ORGANIZADOR DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016 – RIO 2016	11.866.015/0001-53	Rio de Janeiro/RJ	18470.722162/2013-54	Inc. IV

Fonte: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/RegimePessoasHabilitadasParaJogos2016/RelacaodasPJ2016.htm>

44. Por outro lado, somente em 5/6/2015 o Poder Executivo publicou o Decreto 8.463/2015, isto é, dois anos e cinco meses depois da edição da Lei. Importante destacar que as isenções relacionadas à importação (arts. 4º a 7º) e à desoneração de tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno (arts. 12 a 14) dependiam de regulamentação para o respectivo usufruto, segundo exigência da própria Lei 12.780/2013.

45. Esse fato ensejou a situação de beneficiários habilitados não poderem gozar as isenções relativas aos tributos indiretos, circunstância que foi abordada pela RFB em sua IN:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. A habilitação de que trata o caput:

(...)

II - não gera direito automático ao usufruto dos benefícios fiscais pendentes de regulamentação, nos termos da Lei nº 12.780, de 2013. (grifo nosso)

46. *Em reunião realizada em 22/6/2015 e por meio de diligência (peça 34), a RFB confirmou que as isenções relativas aos tributos diretos estavam sendo usufruídas pelos habilitados desde 2013, sendo R\$ 66,56 milhões em 2013 (dados efetivos) e R\$ 125,81 milhões em 2014 (previsão). Em contrapartida, as isenções referentes aos tributos indiretos aguardavam regulamentação pelo Poder Executivo.*

47. *Um questionamento surgiu em virtude dessa circunstância: 'No caso dos tributos indiretos, é possível que o benefício fiscal possa retroagir, uma vez que algumas empresas foram habilitadas antes da publicação do decreto regulamentador?'.*

48. *Registra-se que, na ocasião da reunião, a RFB ainda não tinha decisão sobre a questão. No processo de diligência, também requereu, por duas vezes, prorrogação de prazo antes de emitir o entendimento que se segue, extraído da Nota RFB/Audit/Diaex 44, de 31/7/2015 (peça 43):*

Dessa forma, responde-se a presente questão afirmando que os benefícios fiscais concedidos pela Lei nº 12.780, de 2013, podem ser aplicados a partir da habilitação da requerente e não apenas a partir da publicação do decreto regulamentador.

49. *O ocorrido demonstra, primeiramente, um demasiado lapso temporal entre a edição da lei e a edição do decreto regulamentador, qual seja dois anos e cinco meses. Segundo, que a lei ou o decreto deveriam ter contemplado a retroatividade ou não do benefício fiscal, haja vista que restou à RFB a competência de decidir sobre a questão.*

50. *Quanto aos demais disciplinamentos, por meio da Nota RFB/Audit/Diaex 37/2015 (peça 34), a Receita Federal informou estarem pendentes de publicação a 'norma que disciplinará os despachos aduaneiros com isenção tributária, inclusive relativa à bagagem de viajantes, e a norma que disciplinará as obrigações acessórias para os entes beneficiados pela Lei 12.780/2013'. Asseverou também que a primeira estava em fase final do processo de publicação e a segunda aguardava a materialização de possíveis modificações da Lei 12.780/2013 (Projeto de Lei 863-C de 2015, recebido na Câmara dos Deputados) para elaboração da norma.*

51. *De fato, em 10/7/2015, o Guia Aduaneiro para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 foi publicado pela RFB e encontra-se disponível em seu sítio na internet. O Guia veio suprir grande parte da lacuna existente até então. Sobre o segundo caso, o projeto de lei que prevê alterações para a Lei 12.780/2013, que no Senado Federal recebeu o número PLC 57/2015, foi aprovado em 19/08/2015 e remetido à sanção em 25/08/2015, o que permitirá a edição da normatização acerca das obrigações acessórias.*

52. *Além disso, não se detectou a expedição de outros quatro atos disciplinadores previstos na Lei 12.780/2013 ou no Decreto 8.463/2015, consoante discriminado na tabela abaixo:*

Tabela 2 – Atos disciplinadores previstos na Lei 12.780/2013 e no Decreto 8.463/2015 e pendentes

ATOR/RESPONSÁVEL	FUNDAMENTO LEGAL		DISPOSITIVO
	LEI 12.780/2013	DECRETO 8.463/2015	
Ministério da Fazenda	----	Art. 5º	<i>Cabe ao Ministério da Fazenda estabelecer as condições necessárias à defesa dos interesses nacionais, inclusive quanto ao montante de capital destinado às operações no País.</i>
Ministério do Esporte	§ 1º do art. 6º	§ 1º do art. 9º	<i>As entidades desportivas, sem fins lucrativos, entidade de administração do desporto ou outras pessoas jurídicas sem fins lucrativos com objetos sociais relacionados à prática de esportes, desenvolvimento social, proteção ambiental ou assistência à crianças, desde que atendidos os requisitos previstos nas alíneas 'a' a 'g' do § 2º do art. 12 da Lei 9.532/1997, deverão ser reconhecidas pelos Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou do</i>
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	§ 1º do art. 6º	§ 1º do art. 9º	

ATOR/RESPONSÁVEL	FUNDAMENTO LEGAL		DISPOSITIVO
Ministério do Meio Ambiente	§ 1º do art. 6º	§ 1º do art. 9º	<i>Meio Ambiente, conforme critérios a serem definidos em atos expedidos pelos respectivos órgãos certificadores.</i>

53. É certo que cada um dos atores governamentais pode ter seus próprios objetivos e focos de atenção. Porém, eles precisam convergir para a implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados. No caso do Governo Federal e em relação à renúncia olímpica, o elemento coordenação foi devidamente institucionalizado por meio do Decreto de 13/7/2012, que criou o CGOlimpíadas e o Geolimpíadas. Já a fim de integrar as três esferas de governo, a Lei 12.396/2011 constituiu a Autoridade Pública Olímpica.

54. Todavia, o absenteísmo do ME parece ter contribuído para que a renúncia olímpica não tenha passado por um processo conjunto de concepção, planejamento e instituição, de maneira que as informações ficaram concentradas no Ministério da Fazenda e não foram compartilhadas adequadamente com os demais atores. Isso acarretou, inclusive, que nenhum órgão assumisse a responsabilidade pela prestação de contas prevista no art. 29 da Lei 12.780/2013 e nos artigos 12 e 13 da Portaria CGU 572/2010, cenário que será oportunamente abordado no elemento de governança accountability.

55. Tal conclusão se solidifica à medida que o Ministério do Esporte, órgão gestor da política pública mencionada no item 25 – cujo objetivo é ‘Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016’ – desconhece o teor e detalhes da norma, afirma que a renúncia olímpica não se insere em políticas públicas geridas pelo Ministério, bem assim entende que assunto relativo ao benefício tributário é de competência do Ministério da Fazenda (peças 36 e 41).

56. Salutar evidenciar que o ME é, ainda, coordenador do Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOlimpíadas) e do Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (Geolimpíadas), ambos criados pelo Decreto não numerado de 13/9/2012. De acordo com o art. 3º do citado Decreto, o Geolimpíadas é competente para ‘aprovar, coordenar e monitorar as atividades do Governo Federal referente aos Jogos Olímpicos e desenvolvidas por órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, ou financiada com recursos da União, inclusive mediante incentivos fiscais’.

57. Em tempo, há de se ressaltar, porém, que caso o decreto regulamentador estipulasse oportuna e previamente cada órgão do Poder Executivo responsável pela elaboração, consolidação e envio da prestação de contas ao Congresso Nacional, a boa institucionalização poderia suprir a deficiência do elemento coordenação e prevenir a falha identificada no componente accountability.

58. Diante do exposto, verifica-se que, quanto ao componente de governança institucionalização, previu-se, de antemão, o Geolimpíadas para, dentre outras atribuições, aprovar e coordenar as atividades referentes aos jogos, inclusive aquelas financiadas mediante incentivos fiscais. Em sequência, houve a institucionalização, por meio da Lei 12.780/2013, das medidas tributárias necessárias à organização e à realização das olimpíadas, com o propósito de materializar as garantias dadas pelo Governo Federal ao COI. A fim de operacionalizar essas isenções, o Poder Executivo e a RFB editaram normas infralegais, encontrando-se pendentes aquelas relatadas no item 52 (Tabela 2). Cabe menção, ainda, à Portaria CGU 572/2010 que prevê, em complemento ao disposto no art. 29 da referida lei, ações de transparência referentes à renúncia.

59. As fragilidades relacionadas à coordenação e à accountability serão tratadas nos respectivos temas, razão pela qual deixa-se de propor encaminhamento específico neste tópico.

III.2. Planos e Objetivos

60. O RGP prescreve que a política pública deve orientar-se por uma formulação geral – que defina sua lógica de intervenção – e por planos – que permitam operacionalizar as ações necessárias – delineados em função das diretrizes, prioridades, objetivos e metas propostos. Além disso, que é primordial prever as atividades e os recursos necessários à realização da política ou programa, indicar formas de medição e, ainda, adotar ações corretivas. Por fim, arremata que diretrizes,

objetivos e metas devem ser coerentes entre si e com o delineamento estratégico mais amplo ao qual se integram, sob a perspectiva do planejamento governamental e das escolhas sociais que ele deve refletir.

61. Como exemplos de boas práticas relacionadas ao elemento de governança planos e objetivos são citadas, entre outras: consulta a todos os envolvidos durante o processo de planejamento, com definição consensual de objetivos, acordo sobre prioridades e pactuação de uma estratégia clara, levando em consideração como e por quem os produtos/serviços serão entregues, de modo que todos estejam cientes dos resultados esperados; definição de marcos e prazos da implantação de planos, com vistas a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos; e elaboração de planejamento flexível e contínuo; definição de resultados com visão de longo prazo (Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, TCU, p. 47 e 48).

62. Para obter informações sobre aspectos relacionados ao componente, elaborou-se a seguinte questão de auditoria inscrita na matriz de planejamento (peça 39): ‘Como a renúncia olímpica se alinha ao direcionamento de realização dos jogos?’. Esse questionamento pretendeu investigar a ocorrência de aspectos desejáveis ao componente de governança ‘planos e objetivos’, relacionados à renúncia olímpica, tais como: previsão no planejamento do Governo Federal e dos jogos, existência de planos para traduzir a estratégica em termos operacionais e a participação dos principais atores nesses processos.

63. Com essa finalidade, foram encaminhados ofícios de requisição à APO, ao ME e à RFB, com abordagem orientada a cada entidade (peças 4, 9, 10, 27 e 35). Também foram realizadas reuniões com as instituições citadas.

64. Preliminarmente, verifica-se que no Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos do PPA 2012-2015 consta o Objetivo 0687, detalhado conforme esquema a seguir:

OBJETIVO (expressa o que deve ser feito)	0687 - Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.
METAS 2012 - 2015 (medida de alcance do objetivo)	(I) Garantir a eficiente atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016; e (II) Implantar e modernizar a infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016 e identificar, fomentar e desenvolver ações e medidas que contribuam para a geração e ampliação de legado esportivo.
INICIATIVA (o que deve ser entregue)	02LQ - Planejamento e implantação de projetos de infraestrutura, bem como de outros projetos correlatos à preparação, à promoção e à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, no que tange a serviços, a obras e a compromissos governamentais.

65. A responsabilidade pelo programa de governo 2035 recaiu sobre o Ministério do Esporte, conforme PPA 2012-2015. No entanto, por restar claro que a realização do evento envolveria diversas áreas temáticas, foram criados os já mencionados CGOlimpíadas, composto por dez órgãos, e o Geolimpíadas, constituído por sete órgãos, conforme Decreto não numerado de 13/9/2012. Cabe frisar que ambos os grupos são coordenados pelo ME e têm representantes da Casa Civil, MF, MP, CGU, entre outros.

66. Como exposto no tópico anterior, a Lei 12.780/2013 foi editada em cumprimento à garantia dada pelo Governo Federal ao COI de isenção de tributação federal sobre operações diretamente relacionadas à organização e à realização dos Jogos, alcançando as federações e comitês desportivos, empresas vinculadas ao COI, fornecedores de bens e serviços, mídia e transmissores credenciados. Teve por objetivo, então, a incorporação desse conjunto de desonerações fiscais ao arcabouço institucional tributário.

67. *Por outra ótica, a lei visou, também, ‘garantir a viabilidade de realização das atividades pertinentes ao menor custo possível’, como inscrito na EM 200/MF (peça 36, p. 2-6). Assim, conquanto tenha se dado em um contexto obrigacional, a edição da lei não deixa de configurar-se como uma forma de financiamento da política pública relacionada à concretização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Brasil.*

68. *Logo, é possível concluir que: (a) a realização e organização dos jogos olímpicos consta do PPA 2012-2015, ou seja, faz parte do planejamento de médio prazo do Governo Federal; (b) o ME é o órgão responsável pela consecução do Objetivo 0687 e, consequentemente, por entregar a iniciativa 02LQ inscrita no PPA; e (c) o ME é o coordenador do CGOlimpíadas e do Geolimpíadas, nos termos do Decreto não numerado de 13/9/2012.*

69. *O Decreto estabeleceu o Geolimpíadas como ambiente institucional competente para aprovar, coordenar e monitorar a implementação e execução das atividades do Governo Federal referentes aos Jogos e desenvolvidas por órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, ou financiadas com recursos da União, inclusive mediante patrocínio, incentivos fiscais, subsídios, subvenções e operações de crédito.*

70. *Assim sendo, depreende-se que o Geolimpíadas seria o local apropriado para discussões acerca da aprovação, coordenação, monitoramento e implementação das medidas tributárias dadas como garantia ao COI. Não se trata, porém, de afirmar que a renúncia em questão necessite de um órgão gestor.*

71. *Nesse ponto é importante esclarecer que os incentivos fiscais podem ser condicionados ou de concessão automática, conforme descrito no TC 018.259/2013-8. No primeiro caso, a norma instituidora estabelece procedimentos de gestão e os atribui a um órgão, ou seja, prevê gestão específica sobre a aplicação desses recursos. Já no segundo tipo, também denominado pela RFB de gastos tributários de autofruição, basta que o contribuinte preencha os requisitos legais para usufruto do benefício.*

72. *As medidas tributárias instituídas pela Lei 12.780/2013, ainda que tenham um processo prévio de habilitação, melhor se enquadram no segundo tipo, considerando que as normas atinentes não preveem procedimentos de gestão nem órgão responsável específico.*

73. *Não obstante, considerar que a renúncia olímpica é um gasto tributário de autofruição, sem órgão gestor associado, não dispensa que esse incentivo faça parte do planejamento governamental, uma vez que a renúncia fiscal é uma das formas de financiamento de políticas ou programas governamentais.*

74. *Aliás, a Mensagem de encaminhamento do PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional consigna que as fontes de recursos que financiam o plano são: (a) orçamento fiscal e da segurança social; (b) orçamento de investimento das estatais; e (c) recursos extraorçamentários, tais como: renúncia fiscal, plano de dispêndios globais das estatais, agências oficiais de crédito e parcerias com o setor privado.*

75. *Nesse diapasão, registra-se que o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) é o sistema informatizado que suporta os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal e tem por finalidade: (i) elaboração e revisão do projeto de lei do PPA; (ii) elaboração do projeto de LDO; (iii) elaboração do projeto de LOA; (iv) alterações orçamentárias; e (v) acompanhamento orçamentário.*

76. *Sobre a alimentação do Siop com informações acerca do processo de planejamento, a Portaria MP 16/2013 dispõe:*

Art. 3º A produção de informações sobre os Indicadores, Objetivo, Metas e Iniciativas dos Programas Temáticos será realizada por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

(...)

§ 2º Os Empreendimentos Individualizados como Iniciativa e as Iniciativas que possuem financiamento extra-orçamentário serão tratados em campo de preenchimento específico.

Art. 4º O Órgão Responsável por Objetivo de Programa Temático prestará as informações no SIOP sobre:

(...)

IV – financiamento extra-orçamentários das Iniciativas.

77. *Em consulta ao Siop, não se observa o registro da renúncia olimpíada na aba denominada ‘Financiamentos Extra-orçamentários’ da Iniciativa 02QL do Programa 2035, em nenhum exercício desde a sua edição (peça 50). Na verdade, não se identificou no sistema qualquer menção textual ou quantitativa às medidas tributárias da Lei 12.780/2012.*

78. *Seguindo com a análise dos esclarecimentos prestados pelos entes, registra-se que a APO afirmou ter participado de reuniões no Ministério da Fazenda em que foram discutidas as isenções, com ‘objetivo de verificar o atendimento da garantia oferecida ao COI’ (peça 31, p. 1).*

79. *Em contrapartida, o ME asseverou que a renúncia olimpíada não se insere em políticas públicas geridas pelo ministério. Afirmou, ainda, que não participou do planejamento, instituição e operacionalização do benefício fiscal e que essa atribuição ficou a cargo do Ministério da Fazenda, por ser o órgão responsável pelo tema no Poder Executivo Federal (peças 36 e 41).*

80. *Em relação às competências do Geolimpíadas, o ME esclareceu que, embora o grupo tenha sido criado em 13/9/2012 (data do decreto), sua implantação somente ocorreu na reunião inaugural de fevereiro de 2013, isto é, em data posterior à lei, que foi editada em 9/1/2013. Desse modo, o CGOlimpíadas e o Geolimpíadas não participaram do planejamento prévio e instituição das medidas tributárias. Por fim, assevera que a participação do ministério não se deu na condição de coordenação estabelecida pelo decreto, limitando-se, na oportunidade, à manifestação favorável ao Projeto de Lei de Conversão 26/2012 (MP 584/12).*

81. *Ocorre que a partir da documentação recebida, verifica-se que a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) encaminhou mencionado projeto de lei ao ME para ‘visto’ do órgão jurídico da pasta e ‘aprovo’ ministerial, a fim de subsidiar a posição governamental sobre o assunto. Ressalta-se que o projeto também foi encaminhado para manifestação dos Ministérios da Justiça, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Defesa, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia e Inovação; das Cidades, do Trabalho e Emprego e da Advocacia-Geral da União, de acordo com o conteúdo do Ofício 1.490/2012 – Supar/SRI, de 18/12/2012 (peça 41, p. 8). Assim, todos os órgãos com alguma competência determinada no texto do projeto de lei, bem assim aqueles com eventual interesse na matéria foram comunicados.*

82. *Por meio do ofício 772/2012/GM/ME, de 27/12/2012 (peça 41, p. 29), o Ministério do Esporte enviou à SRI/PR nota técnica contendo manifestação de sua Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos e informou ser favorável à sanção integral do texto. Nesse trilho, não é razoável que o ME se declare alheio às questões afetas às renúncias instituídas pela Lei 12.780/2012, em geral justificando que o Ministério da Fazenda é o órgão responsável pelo tema no Poder Executivo.*

83. *Além disso, a partir do decreto de constituição, depreende-se que o CGOlimpíadas e Geolimpíadas têm a competência de participar e, especialmente, coordenar qualquer atividade relacionada à instituição de incentivos fiscais a favor dos Jogos. A não realização tempestiva de reuniões não os exime de suas responsabilidades formalmente estabelecidas.*

84. *Segundo o RGP, é fundamental prever as atividades necessárias e os recursos correspondentes para realização das políticas públicas bem como, a fim de adotar medidas corretivas, avaliar itens como: objetivos; etapas intermediárias de execução; cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo; definição de papéis e responsabilidades; interdependências, entre outros (p. 45).*

85. *Já a Lei 10.180/2001, que organiza os sistemas estruturantes da Administração Federal (planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno), dispõe no inciso IV de seu art. 7º que ‘as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas,*

projetos e atividades da administração pública federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação’.

86. Adicionalmente, o Decreto 7.866/2012, que regulamenta o PPA 2012-2015, traz os seguintes dispositivos relacionados ao assunto:

Art. 3º A gestão do PPA 2012-2015, além do disposto no art. 13 da Lei nº 12.593, de 2012, observará os seguintes princípios:

I - responsabilização compartilhada para realização dos Objetivos e alcance das Metas de cada Programa Temático;

II - aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes, com foco na busca de informações complementares;

(...)

IV - articulação e cooperação interinstitucional para fins de produção e organização das informações relativas à gestão;

Art. 6º O monitoramento incidirá sobre os Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas Temáticos.

§ 1º O Órgão Responsável pelo Objetivo prestará informações sobre as Metas e as Iniciativas associadas ao Objetivo, inclusive nos casos em que tais atributos sejam executados por mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo.

§ 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo atuarão em conjunto, visando ao compartilhamento de informações pertinentes ao preenchimento dos campos relativos aos Objetivos e Metas de consecução coletiva no sistema de informações.

Art. 9º Compete ao Órgão Responsável por Objetivo de Programa Temático do PPA 2012-2015:

I - indicar as unidades responsáveis pela produção das informações sobre os Objetivos e respectivos atributos constantes do PPA 2012-2015;

87. Por fim, o Decreto 7.482/2011, que estabelece a estrutura regimental do Ministério da Fazenda, traz como competências da RFB (art. 15):

VIII - planejar, dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos e demais receitas da União sob sua administração;

(...)

XI - estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais;

88. Com base nessas informações e na legislação, convém trazer à tona trecho do relatório do TC 018.259/2013-8, que teve por objetivo avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias e resultou no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (p. 12):

92. Disso resulta que a **dimensão financeira das políticas públicas financiadas por renúncias**, desde a previsão dos montantes até a avaliação dos respectivos impactos na arrecadação federal, **encontra-se abrigada nas competências da RFB**, conforme descrito no parágrafo anterior.

93. Resta aos **órgãos gestores**, portanto, uma **atuação ora administrativa, ora finalística**, no sentido de **assegurarem os recursos humanos e organizacionais necessários à realização das atividades pertinentes à política** gerida, e de promoverem as ações cabíveis de monitoramento e avaliação.

94. Não obstante, essa distinção não se verifica tão nítida na prática. É possível identificar situações diversas nas quais os órgãos gestores encontram dificuldades para distinguir as dimensões financeira e administrativa da política pública financiada por renúncia de receita, entendendo a RFB como unidade competente para atividades externas à esfera fiscal.

95. Assim, ao contrário do que se verifica nas políticas orçamentárias, falta clareza sobre competências dos órgãos relacionados às políticas financiadas por renúncias tributárias. Isso decorre, em parte, da ausência de uma regulamentação sobre essas políticas. (grifo nosso)

98. *Assim, quando se trata de renúncia fiscal, é comum que os órgãos confundam a dimensão financeira a cargo da Receita Federal com a competência de atuar finalística e administrativamente para consecução da política ou programa governamental. Parece ser esse o caso do Ministério do Esporte que, a despeito de seu papel de órgão responsável, entende que a integralidade das competências relacionadas ao benefício fiscal recai sobre o Ministério da Fazenda.*

90. *Consta do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (p. 69), publicado pelo TCU, que 'No caso de políticas de natureza transversal, especialmente, é essencial que haja mecanismos institucionalizados de coordenação de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes'.*

91. *Conforme dito anteriormente, embora os diferentes atores governamentais possam ter seus próprios objetivos e focos de atenção, eles precisam convergir para a implementação da estratégia e para que os resultados esperados possam ser alcançados. Os ambientes institucionais do CGOlimpíadas, Geolimpíadas e APO foram criados com esse intuito.*

92. *A renúncia fiscal em favor das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016 foi contemplada no planejamento dos jogos, até por ser uma obrigação firmada por meio das cartas garantias e contratos. Todavia, embora se verifique a existência do evento no planejamento de médio prazo do Governo Federal, por meio do Objetivo 0687 e Iniciativa 02LQ do PPA 2012-2015, não se identifica o link entre o planejamento governamental e a instituição da renúncia de receita, devido à ausência de qualquer dado acerca do benefício tributário na lei do PPA e no Siop.*

93. *Importante evidenciar que tal informação contribuiria para a transparência do custo do evento que, sem dúvida, além dos gastos orçamentários diretos também é custeado pelas renúncias fiscais instituídas pela Lei 12.780/2013. Assim, um cidadão sem conhecimento da existência da renúncia olímpica pode ser levado a entender que apenas a despesa orçamentária compõe o custo do evento.*

94. *Nada obstante, considerando-se a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a transparência referente aos Jogos Rio 2016, mesmo que a RFB não se enquadre no papel de gestor da política pública ou da renúncia vinculada aos Jogos, ela possui informações referentes aos CNPJs e CPFs dos contribuintes beneficiados que são de acesso público e constam no endereço eletrônico <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/grandes-eventos/legislacao-aplicavel-aos-grandes-eventos>. Assim, entende-se que esse link poderia ser igualmente disponibilizado no Portal da Transparência, como informações complementares sobre os Jogos, facilitando a consulta do cidadão e sua compreensão sobre os vários elementos que compõe a realização e a organização do evento.*

95. *Ademais, ao se analisar documentação recebida da APO, apura-se intensa articulação dessa autoridade com a Receita Federal, objetivando a elaboração de ato legal referente às questões de isenções tributárias para as atividades vinculadas aos Jogos (minuta do projeto de lei), por meio de reuniões ocorridas em 23/9/2011, 30/9/2011, 17/10/2011, 17/11/2011, 1/12/2011 e 6/2/2012. Em geral, com presença da APO, RFB, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e RIO 2016. Merece menção que em nenhuma ocasião o Ministério do Esporte esteve presente.*

96. *Portanto, essa alienação do Ministério do Esporte, tanto no seu papel de gestor da política pública quanto no de coordenador do CGOlimpíadas e Geolimpíadas, pode ter cooperado para a ausência de informações relativas à renúncia fiscal no planejamento governamental dos Jogos, talvez em virtude do equivocado entendimento que, em qualquer viés, o tópico benefício fiscal se insere entre as competências do Ministério da Fazenda.*

97. *Essa lacuna de competência comprometeu o delineamento da estratégia também em termos operacionais, pois responsabilidades inseridas no texto da lei acabaram não sendo disseminadas nem realizadas.*

98. Diante disso, sugere-se: (a) dar ciência ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão acerca do descumprimento da Portaria MP 16/2013, referente à não disponibilização de informações sobre a renúncia olímpíada no Siop, uma vez que se enquadra na categoria de financiamento extraorçamentário dos Jogos Rio 2016; (b) determinar ao ME, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas e de órgão responsável pela consecução do Objetivo 0687 e pela entrega da iniciativa 02LQ constantes no PPA, relativos aos Jogos Rio 2016, que disponibilize no Siop informações sobre os financiamentos extraorçamentários dos Jogos Rio 2016, conforme previsão da Portaria MP 16/2013; e (c) determinar ao ME, ao MF e à CGU que sejam disponibilizadas no Portal da Transparência as informações sobre as habilitações às medidas fiscais da Lei 12.780/2013, disponíveis no site da RFB (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/grandes-eventos/legislacao-aplicavel-aos-grandes-eventos>).

III.3. Coordenação e coerência

99. Segundo o RGP, o componente coordenação e coerência busca avaliar em que medida as organizações públicas trabalham em conjunto de forma a melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. Ou se, de modo contrário, as organizações públicas estão agindo de forma fragmentada e se há sobreposição de programas, o que pode dificultar a gestão de programas transversais.

100. Os princípios formulados no RGP acerca do componente coordenação e coerência estão em sintonia com as orientações disseminadas por organizações internacionais e governamentais. A OCDE, por exemplo, informa que 'a coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos' (OCDE 2001a apud OCDE, 2003).

101. Na mesma linha, para a EFS australiana, Australian National Audit Office (ANAO), a coordenação é uma das questões chaves que deve ser considerada tanto na fase de definição quanto de implementação da política pública (ANAO, 2006).

102. Consta no RGP que, conforme a EFS norte-americana, Government Accountability Office (GAO), as organizações devem trabalhar conjuntamente para estabelecer seus respectivos papéis e responsabilidades, bem como definir qual ente será o responsável pela liderança. Uma das boas práticas destacadas no referencial, trata da 'publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado'.

103. No mesmo sentido, tem-se estudo da EFS inglesa, National Audit Office (NAO), em que se informa que um plano de implementação de política pública deve compreender minimamente, entre outros elementos, a definição dos papéis e das responsabilidades de todos os partícipes na entrega da política. Na ocasião desse estudo também foi salientado, na seção sobre atribuição de responsabilidade para o gerenciamento de risco, que não pode haver transferência de responsabilidades legalmente atribuídas e pelas quais há obrigação de prestar contas perante o parlamento (NAO, 2001).

104. Os trabalhos desenvolvidos pela ANAO (2006) consideram ainda que deve haver formalização dos papéis e responsabilidades, com relação as políticas cujos serviços sejam ofertados por diversos atores. Sendo considerada uma boa prática a formulação de um memorando de entendimento, em que sejam registrados 'objetivos, papéis, responsabilidades e requisitos para prestação de contas' (objective, roles, responsibilities and reporting requirements) (ANAO, 2006).

105. Segundo a citada EFS, também é favorável a definição de uma agência líder, com atribuição, por exemplo, para assegurar que: o programa em implementação esteja de acordo com os intentos governamentais; haja compartilhamento das informações entre as demais agências; e os compromissos estejam sendo cumpridos pelos atores envolvidos, inclusive pela própria líder.

106. Para a OCDE, são exemplos de mecanismos formais de coordenação, entre outros: reuniões de coordenação no nível mais alto e nos níveis menores de governo (unidades nacionais ou

subnacionais); órgãos centrais (comando do governo); conselhos ministeriais; comitês; e unidades coordenadoras, inclusive de natureza *ad hoc* (OCDE 1996 *apud* OCDE, 2003).

107. A fim de orientar a obtenção de informações acerca do componente em tela, com destaque para os mecanismos de coordenação entre os entes envolvidos e a clareza na definição dos respectivos papéis, inclusive quanto a prestações de contas, foi inserida a seguinte questão na matriz de planejamento: ‘De que maneira ocorre a articulação entre os atores envolvidos na implementação da renúncia olímpíada para que seja operacionalizada de maneira coesa e coordenada?’ (peça 39).

108. Como parte dos esforços deste levantamento, foram encaminhados ofícios de requisição à APO, à RFB e ao ME (peças 4, 9, 10, 27 e 35).

109. Observou-se que a APO constitui um consórcio público interfederativo ao qual cabe coordenar a participação dos entes federados (União, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro) na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Essa coordenação visa, principalmente, ao cumprimento das obrigações assumidas pelos respectivos consorciados perante o COI (entre as quais se inclui a instituição dos benefícios tributários), de acordo com a cláusula quarta do Protocolo de Intenções firmado entre esses entes, para constituição do consórcio público, e, posteriormente, ratificado pela Lei Federal 12.396/2011, Lei 5.949/2011 do Estado do Rio de Janeiro e Lei 5.260/2011 do Município do Rio de Janeiro (peça 31).

110. Faz parte da missão da APO a integração e a facilitação da participação desses entes governamentais, como também do RIO 2016, na preparação e realização dos Jogos. Entretanto, o consórcio não dispõe de meios coercitivos para assegurar a obediência às suas recomendações (peça 31).

111. A APO se organizou de forma a se caracterizar como uma macrointegradora de informações, de modo a tirar proveito das estruturas de acompanhamento existentes dos executores dos projetos, conforme se observa no mapa de fluxo de informações apresentado pela entidade. A equipe do consórcio responsável por acompanhar os projetos participa de diversos fóruns técnicos de acompanhamento, de grupos de trabalho, de reuniões com os entes consorciados, com o RIO 2016 e com outros entes públicos e privados, bem como de visitas aos canteiros de obras (peça 31).

112. A constituição do consórcio público para coordenar os entes federados na preparação e realização dos Jogos Rio 2016 está em sintonia com os preceitos apresentados no RGP e guarda respaldo na literatura internacional, no que se refere à definição de uma agência líder para指挥ar os esforços cooperativos nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e também com entidades privadas.

113. Quanto à definição de agência líder no âmbito federal, a instituição do CGOlimpíadas também se configura boa prática, tendo competência para definir as diretrizes e ações do Governo Federal e supervisionar os trabalhos do Geolimpíadas. Ambas as instâncias estão sob a coordenação do ME, na forma do Decreto não numerado de 13 de setembro de 2012.

114. Entretanto, tal como destacado no componente referente à institucionalização, como se depreende da Nota Técnica 14/2015/ASSEGE/SE/ME (peça 41, p. 4), não se verificou a participação do Geolimpíadas ou do ME na coordenação dos esforços para a materialização dos benefícios tributários dispostos na Lei 12.780/2013, embora o art. 3º do decreto mencionado tenha previsto essa atribuição.

115. Nota-se que, mesmo havendo definição formal do Geolimpíadas como instância coordenadora para os aspectos pertinentes aos financiamentos das ações, inclusive mediante incentivos fiscais, não houve perfeita compreensão por parte do comitê acerca dessa competência estabelecida em regulamento.

116. Conforme tratado no tópico sobre planos e objetivos, existe no PPA 2012-2015 o objetivo 0687 acerca da promoção e realização dos Jogos Rio 2016, cujo órgão responsável é o Ministério do Esporte, sendo que a iniciativa 02QL relacionada a esse objetivo aborda tanto os projetos de infraestrutura quanto os compromissos governamentais assumidos para a promoção e realização do evento.

117. *Sobre esse aspecto, o órgão responsável pelo objetivo tem o dever de prestar informações sobre as metas e iniciativas a ele associadas, inclusive nos casos em que tais atributos sejam executados por mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo, de acordo com o § 1º do art. 6º do Decreto 7.866/2012, que regulamenta a Lei 12.593/2012 que instituiu o PPA 2012-2015.*

118. *Desse modo, o Ministério do Esporte, na qualidade de órgão responsável pelo objetivo 0687, também teria a atribuição de prestar informações sobre as renúncias olímpicas, uma vez que os incentivos fiscais estão inseridos nos compromissos governamentais assumidos para a realização do evento. Entretanto, o ministério não tomou para si essa responsabilidade.*

119. *Observa-se que o ME, de forma autônoma e como coordenador do Geolimpíadas, apenas tangenciou o assunto quando a matéria já se encontrava na fase de sanção, ocasião em que foi solicitada sua manifestação, pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, a respeito do projeto de lei de conversão que resultou na Lei 12.780/2013, tendo o ME se manifestado de forma favorável (peça 41, p. 7-31).*

120. *A falta de coordenação do Geolimpíadas pode ter colaborado para a definição deficiente das responsabilidades dos entes federais. Não está claro quais órgãos do Poder Executivo Federal ou autarquias a ele vinculadas serão responsáveis pela prestação de contas exigida nos termos do art. 29 da Lei 12.780/2013, que não trata apenas da renúncia fiscal e alcança outras dimensões do empreendimento. Igualmente, não está claro a qual órgão compete prestar informações à CGU sobre a renúncia olímpica, conforme determinado no art. 2º do Decreto 7.033/2009 e no art. 12 da Portaria CGU 572/2010. Esses assuntos serão melhor delineados no tópico referente à accountability.*

121. *Quanto à concepção da renúncia olímpica, a RFB, por meio da Nota RFB/Audit/Diaex 37/2015 (peça 34), se posicionou no sentido de não ter tido participação nesse processo. Conforme já mencionado no relatório, a concepção da renúncia olímpica é decorrente dos compromissos assumidos sob a forma de garantias para que a Cidade do Rio pudesse se candidatar a sediar o evento. Entretanto, a RFB foi o órgão que traduziu os compromissos assumidos quanto às medidas tributárias sob a forma de minuta da Medida Provisória 584/2012, cujo projeto de conversão em lei deu origem à Lei 12.780/2013 (peça 42).*

122. *Embora somente a RFB tenha sido a responsável pela elaboração da minuta, houve articulação prévia, por meio de comunicações oficiais e reuniões, com a APO e o RIO 2016 para esclarecimentos acerca das necessidades de isenção fiscal para os Jogos Olímpicos. Essa articulação demonstra que houve preocupação dessas três instituições em manter a coerência entre a proposta do texto legal da renúncia olímpica e os compromissos assumidos pelo Brasil de isenção sobre a importação, a exportação e a circulação de bens e serviços relativas à organização e à realização dos Jogos Rio 2016.*

123. *A esse respeito, destacam-se as comunicações e as reuniões realizadas entre esses entes, no período de 2011 a 2013, em que se registrou a presença de representantes da APO, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da RFB e do RIO 2016, conforme as listas de presença anexadas ao Ofício 130/2015/-PRESI/APO (peça 42, p. 13, e peças 45 e 46) e o Relatório de Atividades da APO do 1º semestre de 2012 (http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/relatorio_atividades_20121.pdf).*

124. *No entanto, conforme já mencionado, essa coordenação empreendida não visou alcançar a operacionalização da renúncia olímpica, mas apenas a sua constituição na forma do compromisso assumido (peça 31).*

125. *Quanto à execução das renúncias fiscais, a APO informou que está fora de suas atribuições a concessão, a abrangência e a implementação de isenções fiscais. A autarquia aduziu ser de competência da RFB a proposição da lei de isenções, bem como os atos de execução e fiscalização e os estudos sobre a renúncia tributária em tela (peça 31).*

126. *Como já visto, a Lei 12.780/2013 não estabeleceu o papel de gestor da renúncia olímpica, competindo à RFB a execução de procedimentos operacionais (habilita*

ção) no processo de sua concessão, que não se confundem com o papel de gestor de renúncia de receitas, mas sim com o de controle da arrecadação federal. O papel de gestor implicaria em outras atribuições, com destaque para: a coordenação de projetos, programas e atividades beneficiadas pela renúncia e liberação de recursos para os mesmos; e contato com os beneficiários das renúncias e das contrapartidas (peça 42).

127. A respeito da necessidade de gestão específica para renúncias tributárias, o TCU teceu algumas considerações no relatório do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, que tratou de levantamento de natureza operacional com o objetivo conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. Na ocasião, foram feitas observações acerca da existência de condicionalidades e levou-se em conta a existência ou não de órgão gestor para as renúncias.

128. Segundo tratado no relatório do citado acórdão, na maioria dos casos em que a legislação atribuiu responsabilidades a algum órgão gestor, essas responsabilidades se relacionavam a alguma atividade prévia da administração para a concessão do benefício tributário, como a análise e a aprovação de projetos.

129. A partir dessas informações, verifica-se que a renúncia tributária para a realização e a organização dos Jogos Rio 2016, prevista na Lei 12.780/2013, não depende de nenhuma atuação prévia por parte da administração pública para a sua concessão, mas apenas de prévia habilitação junto à RFB, após o preenchimento de alguns requisitos referentes à regularidade fiscal e à apresentação de documentação comprobatória que vincule as pessoas físicas e jurídicas às atividades intrínsecas à realização e à organização dos Jogos Rio 2016.

130. Fora o atendimento desses requisitos, também não há exigência de contraprestação por parte do beneficiário como condição para usufruto do benefício, como ocorre em outras modalidades de renúncias, a exemplo o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Lei 8.313/1991), que demanda a apresentação de projeto.

131. Dessa forma, pode-se afirmar que: (a) existem instâncias formais de coordenação para a realização e a organização dos Jogos Rio 2016, que correspondem à APO (interfederativa) e ao Geolimpíadas (âmbito federal), mas essas estruturas não atuam sobre a operacionalização da renúncia tributária olímpíada; (b) a APO acompanhou todo o processo de instituição da renúncia como parte das garantias assumidas pelo Brasil perante o COI para sediar o evento; (c) o Geolimpíadas, embora tivesse legitimidade, não desempenhou seu papel de coordenação federal quanto aos processos que envolveram a formulação e instituição das medidas tributárias da Lei 12.780/2013, o que pode ter colaborado para a ausência de definição de responsáveis pelas prestações de contas no âmbito do Poder Executivo Federal; (d) uma vez superada a fase de instituição da renúncia olímpíada, não se verifica a necessidade de gestão específica, visto não haver exigência de contraprestação por parte dos beneficiários, além do atendimento aos requisitos para a habilitação, como também não haver necessidade de atuação prévia da administração para concessão do benefício, a não ser conceder a habilitação após a conferência das informações prestadas.

132. Por fim, sugere-se: (a) recomendar à Casa Civil, considerando sua competência quanto à coordenação e à integração das ações do Governo, com fulcro no art. 2º da Lei 10.683/2003, em conjunto com o ME, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas, que definam os responsáveis no âmbito do Poder Executivo para a elaboração das prestações de contas referentes ao art. 29 da Lei 12.780/2013; e (b) dar ciência aos respectivos órgãos que não houve coordenação no âmbito federal, por parte do Geolimpíadas, quando da institucionalização das medidas tributárias instituídas pela Lei 12.780/2013, em desacordo com o Decreto não numerado de 13/9/2012, que definia o citado comitê como instância coordenadora das atividades do Governo Federal financiadas com recursos da União, inclusive mediante incentivos fiscais.

III.4. Gestão de Riscos e Controle Interno

133. Outro componente do RGP para a avaliação da governança em políticas públicas se refere a gestão de riscos e controle interno. Segundo o referencial, os responsáveis pela implementação da política devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos

capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. Trata-se de um componente que integra todas as fases da política, pois uma vez identificado, deve ser avaliado, tratado e monitorado. O controle interno se refere ao arcabouço utilizado pelas instituições responsáveis pela política para assegurar a conformidade das ações e o alcance dos objetivos e metas estabelecidos.

134. O conteúdo do RGP converge com as orientações da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), em que a gestão de riscos representa um processo contínuo e requer inicialmente que a entidade estabeleça a sua missão com definição dos objetivos estratégicos e da estratégia para o seu alcance, bem como a definição dos objetivos de apoio (operacionais, informacionais e de conformidade). Após a definição dos objetivos, requer-se que a organização identifique os eventos que representam riscos ao seu alcance (Intosai, 2004).

135. A gestão de riscos também é integrada pelo controle interno, que procura oferecer uma ferramenta para auxiliar a gestão a definir qual a melhor resposta com a finalidade de mitigar determinado evento (Intosai, 2004).

136. De acordo com a Intosai, entre as limitações da gestão de riscos, tem-se o fato de não ser possível oferecer uma garantia absoluta quanto ao alcance dos objetivos, mas apenas uma garantia razoável; e deve-se ter em conta os custos e benefícios associados às respostas aos riscos e ao estabelecimento de controles (Intosai, 2004).

137. Os componentes de gestão de riscos nas entidades compreendem: ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de riscos; respostas a riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento (Intosai, 2004).

138. Conforme mencionado no tópico sobre coordenação e coerência, os benefícios tributários decorrentes da Lei 12.780/2013 se enquadram na modalidade de renúncia que não requer uma gestão específica. Portanto, exigem uma estrutura de controle mais simplificada.

139. Para nortear a obtenção de informações sobre a gestão de riscos e os controles internos das medidas tributárias instituídas pela Lei 12.780/2013, a equipe de auditoria priorizou a identificação de eventos de riscos e as respostas respectivas. Assim, foi incluída a seguinte questão na matriz de planejamento: ‘De que maneira os controles internos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos da renúncia olímpíada? ‘ (peça 39).

140. Dessa forma, foram encaminhados ofícios de requisição à APO, à RFB e ao ME (peças 4, 9, 10, 27 e 35).

141. Verificou-se que a APO não efetua nenhum controle ou registro e não possui influência ou ingerência sobre a renúncia tributária olímpíada, possuindo apenas competência subsidiária para a indicação de pessoa física ou jurídica para habilitação junto à Receita Federal, consoante o § 2º do art. 19 da Lei 12.780/2013 combinado com o § 1º do art. 6º do Decreto 8.463/2015. Entretanto, a APO não fez nenhuma indicação (peça 31).

142. O ME também não efetua nenhum procedimento de controle ou de gestão de riscos acerca da renúncia olímpíada, como se depreende do Ofício 480/2015/SE-ME (peça 36). Como se observou nos tópicos anteriores, não houve sequer participação desse ministério na instituição dos benefícios da Lei 12.780/2013, ocasião em que são requeridos maiores esforços de coordenação para a adequada definição das responsabilidades.

143. Quando da análise do componente referente à coordenação e coerência, foi ressaltado que as medidas tributárias instituídas pela Lei 12.780/2013 dispensam gestão específica, o que se coaduna com a não indicação de órgão gestor na lei, de modo que a operacionalização dos benefícios está adstrita à dinâmica da habilitação, ou seja, à atuação da RFB.

144. Segundo a RFB, quando da elaboração da minuta da MP 584/2012 que deu origem à Lei 12.780/2013, houve discussões acerca dos eventuais riscos e formas de controle por parte do grupo de trabalho responsável pela sua formulação, o qual possuía representantes das áreas de fiscalização sobre tributos internos, fiscalização aduaneira e tributação (peça 34, p. 2).

145. Para a RFB, o principal instrumento de controle de risco constante da aludida lei (art. 19) constitui o requerimento de habilitação, que deve ser preenchido pelo COI ou pelo RIO 2016 (peça

34, p. 2), com indicação das pessoas físicas e jurídicas passíveis de serem habilitadas, segundo o art. 6º da IN RFB 1.335/2013 (peça 51).

146. Essa IN exige que o requerimento de habilitação a ser apresentado à RFB pelo COI ou pelo RIO 2016 contenha a identificação do beneficiário e o seu enquadramento na Lei 12.780/2013, ou seja, sua função nos Jogos, por exemplo: comitê olímpico nacional, federação desportiva internacional, empresa de mídia ou transmissor credenciado, patrocinador ou prestador de serviços.

147. A partir de então, a RFB verifica as condições formais e materiais para a habilitação, como ‘ter estabelecimento no Brasil (no caso de pessoas jurídicas), ou CPF (no caso de pessoa física), não ser a pessoa jurídica enquadrada no Simples e estar em situação de regularidade fiscal e perante o FGTS’. Uma vez atendidas as condições para a habilitação, a RFB emite um ato declaratório de habilitação. As habilitações e cancelamentos de habilitações realizados pela RFB são divulgados na internet. Até então, foram desabilitadas cinco pessoas jurídicas (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/grandes-eventos/legislacao-aplicavel-aos-grandes-eventos>) (peça 34, p. 3).

148. Além dos procedimentos de habilitação, a RFB efetua o registro da renúncia olímpíada como também das demais medidas de desoneração vigentes que se enquadram no conceito de gasto tributário. Nesses registros, as estimativas de renúncia são apresentadas por tributo, por função orçamentária e por região geográfica, entre outras informações. Esses registros constam de três demonstrativos. Dois deles apresentam projeções para o futuro e integram o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (DGT LDO) e as Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária Anual (DGT PLOA). Já o terceiro apresenta estimativas relativas a períodos passados, trata-se do Demonstrativo dos Gastos Tributários - Bases Efetivas (DGT Efetivo) (peça 34, p. 4).

149. Outros procedimentos realizados pela RFB dizem respeito à captação de informações sobre as operações desoneradas por meio de ajustes nas obrigações acessórias, as quais subsidiam o cálculo das estimativas de renúncias com base em dados efetivos. Foram mencionados pela instituição registros na Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), na Declaração de Importação (DI), na Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF), na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), na Escrituração Contábil Fiscal (ECF), e na Escrituração Fiscal Digital - Contribuições (EFD-Contribuições) (peça 34, p. 4).

150. Conforme já mencionado no tópico referente à institucionalização, ainda existe uma pendência quanto ao disciplinamento das medidas tributárias previstas na Lei 12.780/2013, trata-se da publicação da norma acerca das obrigações acessórias dos entes beneficiados pela lei. Contudo, conforme informado pela RFB, aguarda-se a concretização de alterações previstas na lei por parte do Congresso para, então, se elaborar a norma com as obrigações acessórias (peça 34, p. 4). Outra pendência referia-se ao disciplinamento dos despachos aduaneiros com isenção tributária, inclusive relativa a bagagem de viajantes, que foi suprida pela publicação do Guia Aduaneiro para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, disponível no endereço eletrônico: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2015/julho/arquivos-e-imagens/guia-aduaneiro-parajo-in-rfb-no-1572-de-2015.pdf>.

151. Observa-se que há outros controles instituídos pela Lei 12.780/2013 que podem ser destacados, como: exigência de as entidades estrangeiras se estabelecerem no Brasil, caso realizem a contratação de pessoas físicas ou a comercialização de produtos ou serviços no país (art. 3º); sujeição do COI e do RIO 2016 ao pagamento dos tributos em caso de vínculo de indicação (art. 19); e atribuição de poder à RFB para estabelecer requisitos para as isenções previstas na importação e para aplicação do regime aduaneiro especial de admissão temporária (§ 2º do art. 4º e § 2º do art. 5º) (peça 34, p. 2).

152. Mesmo com a previsão dos instrumentos de controle acima descritos, com destaque para a habilitação, tem-se o risco de que possa haver vínculo de indicação do COI ou do RIO 2016, quanto às pessoas jurídicas passíveis de habilitação. Seria o caso de alguma pessoa jurídica ser apenas uma ‘empresa de fachada’, que, embora formalmente constituída, se prestaria a acobertar operações ilícitas (peça 40).

153. Questionada sobre a hipótese, a RFB informou haver três instrumentos para mitigação do citado risco: (a) a já mencionada verificação da regularidade fiscal perante a RFB e perante o FGTS, que, segundo a Receita Federal já levou ao cancelamento de habilitação de cinco pessoas jurídicas, com a ressalva de que não necessariamente a situação de irregularidade fiscal signifique o caso de se tratar de uma empresa de fachada; (b) a publicação nas páginas da RFB na internet de todas as empresas habilitadas, o que facilita o oferecimento de denúncias sobre fraude; e (c) a obrigatoriedade de publicação dos extratos dos contratos firmados com pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios previstos na Lei 12.780/2013, por parte do COI, do IPC, das empresas a eles vinculadas e do RIO 2016, bem com disponibilização de cópias integrais dos contratos para consulta dos interessados, nos termos do art. 34 e respectivos parágrafos do Decreto 8.463/2015 (peça 40).

154. Acerca desse terceiro instrumento para mitigação do risco que trata da obrigatoriedade de publicação dos extratos dos contratos, bem como a disponibilização de cópias integrais, foram tecidas considerações no tópico seguinte sobre accountability. Adianta-se, porém, que não se constatou a publicação dos referidos extratos, fato que compromete a transparência e dificulta o acesso do cidadão a essas informações, com potencial prejuízo para o controle social e consequentemente para a mitigação de riscos, que, por hipótese, poderia ser realizada pelo oferecimento de denúncia, caso se verificasse algum indício de irregularidade.

155. Além desses instrumentos de mitigação de risco, a RFB atua principalmente por meio de pesquisa, diligência e fiscalização posteriores. Nesse contexto, foram destacados o Roteiro de Combate à Interposição de Pessoas nos Tributos Internos e Garantia do Crédito Tributário, em que constam procedimentos e ações técnicas e metodológicas para orientar a execução da ação fiscal; e as operações fiscais para coibir o funcionamento de empresas que existem somente para fornecer notas fiscais referente a bens e serviços fictícios (peça 40).

156. Uma vez que a renúncia tributária em questão dispensa gestão específica, estando a atuação da administração vinculada basicamente à verificação do cumprimento dos requisitos de habilitação e ao acompanhamento dos valores projetados e estimados da renúncia, ações que são realizadas pela RFB, os controles previstos na legislação e os instrumentos de mitigação de riscos apresentados parecem ser adequados e razoáveis.

157. Como a não publicação dos extratos dos contratos mencionados será tratada no tópico seguinte, deixa-se de propor encaminhamento para o assunto neste tópico.

III.5. Accountability

158. Conforme preconiza o RGP, accountability envolve transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política devem primar por esses aspectos em relação ao comportamento e desempenho dos diversos atores responsáveis por sua implementação.

159. Podem ser citados como exemplos de boas práticas desse componente: definição e formalização de padrões mínimos aceitáveis de transparência, comunicação e prestação de contas; documentação, manutenção de registros e divulgação sistemáticas de operações e resultados; prestação de contas clara, periódica e formal; divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes; e supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções.

160. A fim de avaliar o componente, foi formulada a questão de auditoria que se segue: 'Os arranjos para promoção de accountability preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e responsabilização, bem como para assegurar a transparência das ações e dos resultados da renúncia olímpica?' (peça 39).

161. Assim, investigaram-se aspectos como: formalização e definição; existência de processo de documentação, registro e divulgação das ações, objetivos e resultados da renúncia; e presença de canais formais de comunicação.

162. Para tanto, foram encaminhados ofícios de requisição (peças 4, 9, 10, 15, 27 e 35) à APO, ao ME, ao MF e à RFB, com questionamentos orientados a cada entidade. Também foram realizadas reuniões com as instituições citadas, exceto MF.

163. Com efeito, a lei previu ações de prestação de contas e transparência, consoante sumarizado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Ações de transparência e prestação de contas

Previsão	Norma Legal / Infralegal
<i>Os contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas, que tenham relação com a organização e a realização dos Eventos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico e em locais físicos a serem definidos pelos órgãos competentes, de modo a permitir o acompanhamento por toda a sociedade e conferir transparência ao processo.</i>	<i>Lei 12.780/2013, art. 19, § 4º</i>
<i>O CIO, o IPC, as empresas vinculadas ao CIO e ao IPC e o Rio 2016 deverão publicar em seus sítios eletrônicos, no idioma português, os extratos dos contratos firmados com as pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013, e disponibilizar cópias integrais dos respectivos contratos.</i>	<i>Decreto 8.463/2015, art. 34</i>
<i>A Secretaria da Receita Federal do Brasil divulgará quais são as pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios fiscais e tributários.</i>	<i>Decreto 8.463/2015, art. 6º, § 2º</i>
<i>O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e fará publicar, até o dia 1º de agosto de 2018, prestação de contas relativas aos Jogos Olímpicos de 2016 e Jogos Paralímpicos de 2016, em que conste, dentre outras informações que possam ser atribuídas aos Jogos, as seguintes: (I) renúncia fiscal total; (II) aumento da arrecadação; (III) geração de empregos; (IV) número de estrangeiros que ingressaram no país para assistir aos jogos; e (V) custo das obras.</i>	<i>Lei 12.780/2013, art. 29, Incisos I a V</i>
<i>Deverá o Poder Executivo encaminhar, anualmente, entre 2013 e 2017, até o dia 1º de agosto de cada ano, prestações de contas parciais, apresentando os resultados referentes à renúncia fiscal total e ao aumento de arrecadação.</i>	<i>Lei 12.780/2013, art. 29, Parágrafo único</i>

164. Em relação à previsão do § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013, o Decreto 8.463/2015 regulamentou a matéria por meio do art. 34, em que constam as informações mínimas que devem figurar nos extratos dos contratos firmados pelo COI, IPC, empresas a eles vinculadas e Rio 2016, bem assim o prazo máximo para a respectiva divulgação na internet e para disponibilização de cópia integral do instrumento para consulta dos interessados. O § 5º previu a possibilidade de a publicidade ficar concentrada no sítio eletrônico do RIO 2016.

165. Importante assinalar que, em consulta aos sites do COI (<http://www.olympic.org>), IPC (<http://www.paralympic.org>) e RIO 2016 (<http://www.rio2016.com>), todas entidades privadas, não foi localizada a publicação dos extratos dos contratos firmados nem menção à possibilidade de consulta física aos instrumentos.

166. A respeito do disposto no § 2º do art. 6º do Decreto 8.463/2015, a Receita Federal vem divulgando regularmente, em seu sítio eletrônico, as pessoas físicas e jurídicas habilitadas, conforme demonstrado no item 43.

167. Sobre a prestação de contas prevista no art. 29 da Lei 12.780/2013, o Ministério do Esporte afirmou (peças 34 e 43) que ‘conforme determina o Decreto nº 8.463/2015, entendemos que cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil a operacionalização destas renúncias’ e ‘não cabe a essa pasta ministerial realizar tais prestações de contas ou ainda conferir transparência a essa questão’.

168. Por sua vez, a RFB declarou (peça 34) que, embora seja o órgão responsável pela produção das informações constantes dos incisos I (renúncia fiscal total) e II (aumento da arrecadação), não pode se pronunciar acerca dos itens de III a V; não possui papel de articulação entre os órgãos do Poder Executivo, no que tange à produção de prestações de contas de um evento esportivo como os Jogos Olímpicos; e não é o órgão responsável por realizar o atendimento ao art. 29.

169. Na mesma ocasião, também foi encaminhado ofício de requisição ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para que encaminhasse alguma informação ou levantamento, mesmo que parcial, sobre a geração de empregos que pudesse ser atribuída à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, haja vista a disposição no inciso III do art. 29 (peça 14). Em resposta, o MTE informou que no momento não efetua nenhum acompanhamento sobre essa geração de empregos, mas que, por iniciativa própria, criou grupo de trabalho para elaborar plano de ação do ministério para atuar junto ao Geolimpíadas (peça 24).

170. Em vista disso, questionou-se ao Ministério da Fazenda quais seriam os responsáveis pela elaboração das prestações de contas determinadas no art. 29 e em seu parágrafo único. Por meio do Ofício 10.548/SE-MF (peça 38), de 8/7/2015, foi relatado in verbis o que se segue:

Ressalta-se que ainda não foi estabelecido no âmbito do Poder Executivo sistemática e tampouco definidas as responsabilidades pela coleta dessas informações, para fins de prestação de contas, parciais ou final. Entretanto, o representante desse Ministério no Grupo GEOLIMPÍADAS, criado por intermédio do Decreto de 13 de setembro de 2012, sugerirá a definição de procedimentos para fins de atendimento ao disposto no referido dispositivo Legal.

Conforme informações da Receita Federal do Brasil - RFB, os referidos demonstrativos [resultado da renúncia fiscal total e do aumento da arrecadação relacionados aos Jogos] não foram elaborados, não sendo possível identificar os motivos que levaram ao não encaminhamento previsto no parágrafo único do art. 29. (grifo nosso)

171. Por fim, a Autoridade Pública Olímpica (peça 31) asseverou que ‘não compete à APO disponibilizá-las [informações acerca da renúncia tributária], seja por completa ausência de atribuição legal, seja por não dispor a APO de acesso a tais informações’ e que a publicidade destas informações deve seguir o disposto no Decreto 7.033/2009, o qual incumbe as próprias empresas isentas e ao RIO 2016 da obrigação de divulga-las.

172. Além da previsão expressa na Lei 12.780/2013, o Decreto 7.033/2009, como mencionou a APO, prevê a divulgação, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, de dados e informações relativos aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A competência de promover a publicação foi atribuída à CGU (§ 2º do art. 1º).

173. Assim, o decreto foi disciplinado pela Portaria CGU 572/2010, que atribuiu aos seguintes órgãos a responsabilidade pelo encaminhamento à CGU das informações sobre os recursos federais aplicados na concretização dos Jogos: Ministério das Cidades; Ministério do Esporte; Ministério dos Transportes; Ministério do Turismo; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e quaisquer outros órgãos e entidades que vierem a administrar recursos financeiros para viabilizar os jogos.

174. Ressalta-se que os arts. 12 e 13 da Portaria CGU preveem que deverão ser fornecidas à CGU, até o décimo dia útil do mês subsequente àquele em que ocorreu a celebração do instrumento ou em que foi editado o ato de concessão, informações relativas, especificamente, aos incentivos fiscais, subvenções e subsídios referentes aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

175. Considerando que nenhum dos órgãos e entidades questionados entende ser responsável pelas ações de transparência e prestação de contas estabelecidas na Lei 12.780/2013 e na Portaria CGU 572/2010, no que se refere à renúncia olímpica; e não foi possível localizar qualquer informação referente à renúncia na seção Jogos Rio 2016 do Portal da Transparência (<http://transparencia.gov.br/rio2016>), questionou-se à CGU se tais informações estavam sendo encaminhadas pelos órgãos e entidades, bem assim quem eram os remetentes.

176. A CGU esclareceu (peça 44) que, em um primeiro momento, a seção esteve a cargo da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) e que, nesse período, não houve envio das informações determinadas na Portaria 572/2010, inclusive as relativas a incentivos fiscais, subvenções e subsídios por parte dos gestores.

177. A partir de julho/2014, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC/CGU) passou a gerir a seção. Então, foram realizadas reuniões com ME e APO para obtenção das informações e envio nos moldes e modelos desenvolvidos pela CGU. Também foram designados interlocutores.

178. Em 13/10/2014, a STPC/CGU recebeu alguns dados, mas nenhum sobre incentivos fiscais, subvenções e subsídios. Tendo em vista a necessidade de informações adicionais para viabilizar a publicação, em 17/10/2014, a STPC/CGU novamente solicitou todos os documentos em que a União fosse parte para os Jogos de 2016. Essa solicitação foi reiterada três vezes.

179. Em 12/1/2015, o ME encaminhou as informações à CGU. Desde então, já ocorreram quatro novas cargas de dados, mas em nenhuma delas constam informações acerca dos incentivos fiscais, subvenções e subsídios referentes ao Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

180. Enfim, a CGU destacou que mantém planilhas com orientações de preenchimento para fins de cumprimento da Portaria 572/2010, bem como canal de comunicação, via e-mail, para o esclarecimento de dúvidas.

181. Assim, constata-se o descumprimento da previsão do parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2015, uma vez que não foram encaminhadas as prestações de contas parciais ao Congresso Nacional, anos de 2013 a 2015, relativas à renúncia de receita e ao aumento de arrecadação que possam ser atribuídos aos Jogos.

182. Da mesma forma, verifica-se o desrespeito ao disposto no Decreto 7.033/2009 e na Portaria CGU 572/2010, pois as informações sobre incentivos fiscais, subsídios e subvenções alusivas às Olimpíadas de 2016 não estão sendo encaminhadas à CGU e nem publicadas no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.

183. Ressalta-se que sequer há definição do órgão ou entidade competente pelo recebimento, consolidação e encaminhamento ao Congresso Nacional das diversas informações previstas no art. 29 da Lei 12.780/2013. O mesmo ocorre em relação ao encaminhamento das informações à CGU para publicação no Portal da Transparência. Como relatado acima, o MF afirmou que, como membro do Geolimpíadas, sugerirá a definição de procedimento para atendimento ao dispositivo legal.

184. Como anteriormente registrado, a coordenação deficiente do Ministério do Esporte, ora como órgão responsável pela política ora como coordenador do CGOlimpíadas ou do Geolimpíadas, revelou-se o principal vício identificado entre os componentes de governança analisados no presente levantamento e relacionados às medidas tributárias da Lei 12.780/2013. E essa deficiência também refletiu na accountability.

185. Desse modo, a boa prática do componente accountability que mais se destoa do caso em tela, e também é considerada em planos e objetivos, é a designação de um único oficial superior responsável pelo estabelecimento de política e diretrizes para a gestão e organização e pelo alcance dos resultados previstos, mesmo que esta pessoa tenha que coordenar o trabalho de outros atores (Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, TCU, p. 44 e 45).

186. Por certo, uma coordenação eficiente do Geolimpíadas poderia sanar essas indefinições de competência e, com isso, propiciar a devida prestação de contas e a transparência necessária, no que se refere à renúncia olímpica.

187. Assim, sugere-se: (a) determinar ao ME, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas e de órgão responsável pela consecução do Objetivo 0687 e pela entrega da iniciativa 02LQ constantes no PPA, que, em conjunto com o MF, enviem ao Congresso Nacional as prestações de contas parciais, anos de 2013 a 2015, relativas à renúncia de receita e ao aumento de arrecadação que possam ser atribuídos aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; (b) determinar ao COI, ao IPC e ao RIO 2016, com base no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal - que trata do dever de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos ou pelos quais a União responda - que publiquem nos respectivos endereços eletrônicos os extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013, conforme previsto no § 4º do art. 19 da lei e no art. 34 do Decreto 8.463/2015; (c) igualmente como proposto no tópico sobre Planos e Objetivos (item III.2), determinar ao ME, ao MF e à CGU que disponibilizem no Portal da Transparência as informações sobre as habilitações às medidas fiscais da Lei 12.780/2013, constantes no site da RFB (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/grandes-eventos/legislacao-aplicavel-aos-grandes-eventos>), considerando-se a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a transparência referente aos Jogos Rio 2016 e as disposições no art. 2º do Decreto 7.033/2009 e no art. 12 da Portaria CGU 572/2010; (d) dar ciência ao Congresso Nacional, à Casa Civil, ao Ministério do Esporte, na qualidade de coordenador dos Geolimpíadas, e aos demais ministérios integrantes do Geolimpíadas acerca do descumprimento, referente aos exercícios de 2013 a 2015, do parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013, que determina o envio ao Congresso Nacional das prestações de contas parciais sobre o montante da renúncia fiscal e da arrecadação relacionadas aos Jogos Rio 2016; e (e) dar ciência à APO sobre o descumprimento do § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013 e do art. 34 do Decreto 8.463/2015 por parte do COI, do IPC e do RIO 2016, em face da não publicação nos respectivos endereços eletrônicos dos extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013.

IV. PONTOS DE ATENÇÃO PARA O CONTROLE EXTERNO

188. As constatações indicam os seguintes pontos de atenção para o controle externo:

188.1 ausência de clareza sobre os responsáveis pela prestação de contas exigida nos termos do art. 29 da Lei 12.780/2013 e pela prestação de informações à CGU sobre a renúncia olímpica, conforme determinado no art. 2º do Decreto 7.033/2009 e no art. 12 da Portaria CGU 572/2010 (itens III.1 e III.3);

188.2 ausência do encaminhamento das prestações de contas parciais ao Congresso Nacional, anos de 2013 a 2015, relativas à renúncia de receita e ao aumento de arrecadação que possam ser atribuídos aos Jogos Rio 2016, em desacordo com o parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013 (item III.5);

188.3 ausência do encaminhamento das informações sobre incentivos fiscais, subsídios e subvenções alusivas às Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016 à CGU, bem como não publicação dessas informações no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em desrespeito ao disposto no Decreto 7.033/2009 e na Portaria CGU 572/2010 (item III.5);

188.4 ausência de informações acerca da renúncia olímpica no Siop, embora a Portaria MP 16/2013 preveja que as iniciativas dos Programas Temáticos, constantes do PPA, que possuem financiamento extraorçamentário serão tratadas em campo específico nesse sistema, cujo preenchimento é de responsabilidade do órgão responsável pelo objetivo. (item III.2); e

188.5 ausência de publicação, por parte do COI, do IPC e do RIO 2016, dos extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013, apesar de haver previsão para tal no § 4º do art. 19 da Lei e no art. 34 do Decreto 8.463/2015 (III.5).

V. CONCLUSÃO

189. Realizou-se, por meio deste trabalho, levantamento de natureza operacional com o intuito de investigar a estrutura de governança, atribuição de responsabilidade e os controles internos da Lei

12.780/2013, que dispõe sobre as renúncias fiscais para a operacionalização e a realização dos Jogos Rio 2016, denominadas de renúncia olímpíada.

190. As análises empreendidas tomaram como ponto de partida o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, com destaque para cinco de seus componentes: institucionalização; planos e objetivos; coordenação e coerência; gestão de riscos e controle interno; e accountability. Essas análises se reforçaram mutuamente, uma vez que os componentes possuem zonas de intersecção e, desse modo, possibilitaram a convergência de constatações.

191. Foram evidenciadas a institucionalização de ambientes de coordenação com a formalização da APO (interfederativa) e do Geolimpíadas (federal), bem como da própria renúncia olímpíada por meio da Lei 12.780/2013, do Decreto 8.463/2015 e da IN RFB 1.335/2013, com definição de atribuições e responsabilidades. Porém, não está claro quais órgãos do Poder Executivo Federal ou autarquias a ele vinculadas são responsáveis pela prestação de contas exigida nos termos do art. 29 da Lei 12.780/2013 e nem qual órgão deve prestar informações à CGU sobre a renúncia olímpíada, conforme determinado no art. 2º do Decreto 7.033/2009 e no art. 12 da Portaria CGU 572/2010 (itens III.1 e III.3).

192. Nesse contexto, ressalta-se o descumprimento da previsão do parágrafo único do art. 29 da Lei, uma vez que não foram encaminhadas as prestações de contas parciais ao Congresso Nacional, anos de 2013 a 2015, relativas à renúncia de receita e ao aumento de arrecadação que possam ser atribuídos aos Jogos. Do mesmo modo, houve desrespeito ao disposto no Decreto 7.033/2009 e na Portaria CGU 572/2010, pois as informações sobre incentivos fiscais, subsídios e subvenções alusivas às Olimpíadas de 2016 não estão sendo encaminhadas à CGU e nem publicadas no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal (item III.5).

193. Também se verificou que a coordenação do Geolimpíadas, com relação à implementação da Lei 12.780/2013, foi inexistente, mesmo havendo disposição no Decreto de 13/9/2012 que instituiu o respectivo comitê como instância coordenadora das atividades do Governo Federal financiadas com recursos da União, inclusive mediante incentivos fiscais. Considerando que a fixação de responsabilidades é uma das dimensões importantes da coordenação, é possível que a ausência de coordenação do Geolimpíadas possa ter colaborado para a não definição daqueles que deverão elaborar as prestações de contas. Tanto que essa carência foi reconhecida pelo Ministério da Fazenda e será levada para o âmbito do referido comitê (itens III.1 e III.3).

194. A coordenação é uma das questões chaves que deve ser considerada em todas as fases da política e é provável que todas as fragilidades identificadas neste relatório tenham a ausência de coordenação como causa maior. Porém, uma vez superada a fase de instituição da renúncia olímpíada, não se verifica a necessidade de gestão específica da renúncia. Por essa razão não se realizou proposta de determinação específica acerca do componente de governança coordenação.

195. Essa renúncia dispensa gestão específica, por não haver exigência de contraprestação por parte dos beneficiários, além do atendimento aos requisitos para a habilitação, como também por não haver necessidade de atuação prévia da administração para concessão do benefício, a não ser conceder a habilitação após a conferência das informações prestadas (III.3).

196. Dessa forma, estando a atuação da administração vinculada basicamente à sistemática de habilitação e ao acompanhamento dos valores previstos e estimados da renúncia, que são realizados pela RFB, os controles constantes na legislação e os instrumentos de mitigação de risco indicados aparentam ser adequados e razoáveis (III.4).

197. Entretanto, observou-se que um desses instrumentos não está em operação. Em consulta aos sites do COI (<http://www.olympic.org>), do IPC (<http://www.paralympic.org>) e do RIO 2016 (<http://www.rio2016.com>), não foi localizada a publicação dos extratos dos contratos firmados, nem há menção à possibilidade de consulta física aos instrumentos, apesar de existir previsão no § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013 e no art. 34 do Decreto 8.463/2015 (III.5).

198. Ademais, a política pública relacionada aos Jogos Rio 2016 foi considerada no planejamento de médio prazo do governo federal, por meio do Objetivo 0687 e da Iniciativa 02LQ

inscritos no PPA 2012-2015. Por sua vez, a renúncia olímpíada constou no planejamento dos Jogos, pois, inclusive, tratava-se de obrigação formal assumida pelo Brasil. Contudo, não se identificou o link entre o planejamento governamental e a instituição da renúncia de receita, devido à ausência de qualquer dado acerca do benefício tributário na lei do PPA, bem como no Siop, embora a Portaria MP 16/2013 tenha disciplinado a inserção de dados relacionados ao financiamento extraorçamentário de iniciativas (III.2).

199. *Com base nas informações levantadas, foram sugeridas, entre outras medidas, determinações e recomendações ao Ministério do Esporte e ao Ministério da Fazenda e a outros responsáveis, bem como cientificar o Congresso Nacional, o MP e a APO sobre o descumprimento de legislação relacionada ao tema.*

200. *Paralelamente, ressalta-se que as Normas de Auditoria do TCU (Portaria-TCU 280/2010), em seu item 145, impõem a submissão do relatório preliminar à manifestação dos gestores quando da realização de auditorias operacionais. Nas demais fiscalizações, tal submissão somente é obrigatória se houver achados de alta complexidade ou de grande impacto. Considerando que a presente ação de controle é um levantamento e que, neste bojo, estão sendo propostas deliberações visando tão somente ao aperfeiçoamento da transparência da renúncia olímpíada, bem como o envio das prestações de contas parciais ao Congresso Nacional, entende-se estar afastada a aplicabilidade do item para o presente feito, não havendo, pois, a necessidade de submissão deste relatório à prévia manifestação dos gestores envolvidos.*

201. *Por fim, ressalta-se que os benefícios decorrentes desta fiscalização são qualitativos e se relacionam com a expectativa de controle resultante da competência do Tribunal para fiscalizar as renúncias de receitas.*

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

202. *Ante todo o exposto, considerando-se o § 2º do art. 41 da Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) recomendar à Casa Civil, considerando sua competência quanto à coordenação e à integração das ações do Governo, com fulcro no art. 2º da Lei 10.683/2003, que em conjunto com o Ministério do Esporte, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas, conforme arts. 3º e 4º do Decreto não numerado de 13/9/2015, definam os responsáveis, no âmbito do Poder Executivo, para a elaboração das prestações de contas mencionadas no art. 29 da Lei 12.780/2013 e em seu parágrafo único, no prazo de 30 dias (item III.3);

b) determinar ao Ministério do Esporte, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas, conforme arts. 3º e 4º do Decreto não numerado de 13/9/2015, e de órgão responsável pela consecução do Objetivo 0687 e pela entrega da iniciativa 02LQ, dispostos no PPA 2012-2015, relativos aos Jogos Rio 2016, que em conjunto com o Ministério da Fazenda, encaminhem ao Congresso Nacional, no prazo de 30 dias, as prestações de contas parciais previstas no parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013, relativas à renúncia de receita e ao aumento de arrecadação que possam ser atribuídos aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, referentes aos anos de 2013 a 2015, e encaminhem também as prestações de contas parciais posteriores a esse período com base na mesma fundamentação legal, até que haja a definição de quem será o responsável por essa atribuição dentro do Poder Executivo (item III.5);

c) determinar ao Ministério do Esporte, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas, conforme arts. 3º e 4º do Decreto não numerado de 13/9/2015, e de órgão responsável pela consecução do Objetivo 0687 e pela entrega da iniciativa 02LQ, dispostos no PPA 2012-2015, relativos aos Jogos Rio 2016, que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e com a Controladoria Geral da União, no prazo de 30 dias, disponibilizem, no Portal da Transparência, as informações sobre as habilitações às medidas fiscais da Lei 12.780/2013, disponíveis no site da Secretaria da Receita Federal do Brasil (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/grandes-eventos/legislacao-aplicavel-aos-grandes-eventos>), considerando-se a Lei de Acesso à Informação

(Lei 12.527/2011), a transparência referente aos Jogos Rio 2016 e as disposições do art. 2º do Decreto 7.033/2009 e do art. 12 da Portaria CGU 572/2010 (itens III.2 e III.5);

d) determinar ao Ministério do Esporte, na qualidade de coordenador do Geolimpíadas, conforme arts. 3º e 4º do Decreto não numerado de 13/9/2015, e de órgão responsável pela consecução do Objetivo 0687 e pela entrega da iniciativa 02LQ, dispostos no PPA 2012-2015, relativos aos Jogos Rio 2016, que atualize as informações no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) sobre os financiamentos extraorçamentários dos Jogos Rio 2016, conforme dispõe o § 2º do art. 3º da Portaria MP 16/2013, no prazo de 30 dias, e mantenha a atualização anual dessas informações (item III.2);

c) determinar ao Comitê Olímpico Internacional (COI), ao Comitê Paraolímpico Internacional (IPC) e ao Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 (RIO 2016), com base no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal – que trata do dever de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos ou pelos quais a União responda – que publiquem em seus respectivos endereços eletrônicos os extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013, conforme previsto no § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013 e no art. 34 do Decreto 8.463/2015 (item III.5);

f) dar ciência, com base no art. 7º da Resolução TCU 265/2014:

f.1) à Casa Civil, ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Controladoria Geral da União, todos integrantes do Geolimpíadas, que não houve coordenação no âmbito federal, por parte do Geolimpíadas, quando da institucionalização das medidas tributárias instituídas pela Lei 12.780/2013, em desacordo com o Decreto não numerado de 13/9/2012, que definia o citado comitê como instância coordenadora das atividades do Governo Federal financiadas com recursos da União, inclusive mediante incentivos fiscais (item III.3);

f.2) ao Congresso Nacional e à Casa Civil, ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Controladoria Geral da União, tendo em vista serem integrantes do Geolimpíadas, acerca do descumprimento, referente aos exercícios de 2013 a 2015, do parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013, que determina o envio ao Congresso Nacional das prestações de contas parciais sobre o montante da renúncia fiscal e da arrecadação relacionadas aos Jogos Rio 2016 (item III.5);

f.3) ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão acerca do descumprimento do § 2º do art. 3º da Portaria MP 16/2013, referente a não disponibilização de informações sobre a renúncia olímpíada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), embora ela se enquadre na categoria de financiamento extraorçamentário dos Jogos Rio 2016, cujas iniciativas deverão ser tratadas em campo de preenchimento específico nesse sistema (item III.2);

f.4) à Autoridade Pública Olímpica sobre o descumprimento do § 4º do art. 19 da Lei 12.780/2013 e do art. 34 do Decreto 8.463/2015, que determina ao Comitê Olímpico Internacional (COI), ao Comitê Paraolímpico Internacional (IPC) e ao Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 (RIO 2016) a publicação nos respectivos endereços eletrônicos dos extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013 (item III.5);

g) encaminhar, para ciência, cópia do relatório, do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria Geral de Controle Externo;

h) determinar à Semag que monitore as deliberações acima;

i) arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno.”

É o relatório.



VOTO

Trata-se de levantamento de natureza operacional realizado em decorrência de determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 3.563/2014-TCU-Plenário, abaixo transcrita:

“9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, em razão da competência do TCU para fiscalizar as renúncias de receitas, atribuída à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), conforme inciso V do art. 45 da Resolução-TCU 253/2012, realizar trabalho com o objetivo de investigar a estrutura de governança, atribuição de responsabilidades e os controles internos afetos a essas abdicações de receitas, previstas na Lei 12.780/2013;”

2. O objetivo do trabalho foi investigar a estrutura de governança, a atribuição de responsabilidade e os controles internos referentes às renúncias de receitas para os Jogos Rio-2016. Para tanto, com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (RGP), a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) analisou cinco componentes de governança: institucionalização; planos e objetivos; coordenação e coerência; gestão de riscos e controles internos; e **accountability**.

3. Primeiramente, cabe destacar que o Brasil, ao se candidatar como sede dos Jogos Rio-2016, comprometeu-se com uma série de responsabilidades, entre as quais a isenção de tributos federais na entrada, saída e circulação de bens e serviços destinados à organização e à realização dos Jogos, alcançando o Comitê Olímpico Internacional (COI), o Comitê Organizador dos Jogos Rio-2016 (Comitê Rio-2016) e outras entidades relacionadas com o evento. Tais isenções se materializaram na Lei nº 12.780/2013 e foram objetos de análise neste processo.

4. Segundo a Receita Federal do Brasil (RFB), a estimativa de perda de receitas com as renúncias tributárias para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos atinge o montante de R\$ 3,8 bilhões, conforme tabela a seguir:

Tributo	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Imposto de Importação	2,25	12,29	51,15	283,72	20,78	370,19
IPI-V	2,06	9,43	39,21	217,52	15,93	284,14
IPI Interno	11,18	8,20	34,10	189,15	13,85	256,48
PIS	5,08	8,82	36,68	203,49	14,90	268,98
Cofins	23,41	40,62	168,97	937,28	68,65	1.238,93
IRPJ	-	-	-	-	-	-
CSLL	-	-	-	-	-	-
IRRF	-	31,43	130,74	725,19	53,11	940,47
IOF	-	0,70	2,90	16,07	1,18	20,83
Previdência	22,58	14,34	59,64	330,85	24,23	451,64
Total	66,56	125,81	523,39	2.903,26	212,64	3.831,66

Obs.: Os valores de 2013 são estimativas realizadas com base em dados efetivos das declarações dos habilitados. Os valores de 2014 a 2017 são previsões realizadas com base no volume de operações esperado para as Olimpíadas.

Fonte: Nota RFB/Audit/Diaex 37, de 6/7/2015 (peça 34, p. 7)

5. De antemão, informo que, no mérito, estou de acordo com a análise promovida pela unidade técnica, conforme considerações a seguir.

6. No que se refere ao componente de governança “institucionalização”, é possível identificar alguns pontos positivos, tais como:

a) as isenções tributárias foram concedidas mediante lei específica – Lei nº 12.780/2013 – e normativos infralegais – Decreto nº 8.463/2015 e IN RFB nº 1.335/2013, em conformidade com o § 6º do art. 150 da Constituição Federal de 1988;

b) a renúncia foi considerada na estimativa da lei orçamentária nos exercícios de 2013 a 2015, de acordo com o art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) o prazo de vigência para as isenções foi fixado em cinco anos – 1/1/2013 a 31/12/2017 – em conformidade com o art. 91, §1º da LDO 2013 (Lei nº 12.708/2012).

7. Quanto a um dos elementos que constituem o componente “institucionalização” – competências e responsabilidades –, verifico que a Receita Federal do Brasil (RFB) tem cumprido adequadamente seu papel de órgão responsável pela análise das condições para a concessão dessas renúncias de receitas, as quais estão previstas na Lei nº 12.780/2013, conforme abaixo indicadas:

a) ter estabelecimento no Brasil (no caso de pessoas jurídicas) ou CPF (no caso de pessoa física);

b) não ser a pessoa jurídica enquadrada no Simples Nacional; e

c) estar em situação de regularidade fiscal perante o FGTS.

8. Ademais, o rol de pessoas físicas e jurídicas atualmente habilitadas a receberem os incentivos fiscais consta da página da RFB na internet.

9. Uma impropriedade identificada refere-se ao fato de que, apesar da existência de quatro entidades diretamente envolvidas com a renúncia de receitas dos Jogos Rio-2016 – Comitê Gestor e Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOlimpíadas e Geolimpíadas), sob a coordenação do Ministério do Esporte, RFB e Autoridade Pública Olímpica (APO) –, não há nenhum órgão responsável pela prestação de contas prevista no art. 29 da Lei nº 12.780/2013 e nos artigos 12 e 13 da Portaria CGU 572/2010.

10. Tratarei da proposta de encaminhamento relacionada com essa impropriedade, adiante, no componente de governança “**accountability**”.

11. No que tange ao componente de governança “Planos e Objetivos”, foi possível identificar que constou do PPA 2012-2015 o Programa 2035 (Esportes e Grandes Eventos) e o Objetivo 0687, abaixo transscrito, os quais tiveram como responsável o Ministério dos Esportes:

Programa 0687 - Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.

12. Apesar disso, não constou do PPA nem do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) – sistema que suporta os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal – nenhum registro a respeito das medidas tributárias previstas na Lei nº 12.780/2012, indicando que não há a devida transparência quanto às renúncias de receitas vinculadas aos Jogos Rio 2016.

13. Em adição, apesar de os CPF’s e CNPJ’s dos contribuintes beneficiados com as isenções fiscais constarem do site da Receita Federal do Brasil, estes não foram incluídos no Portal da Transparência do Governo Federal, de responsabilidade da Controladoria-Geral da União.

14. Dessa forma, estou de acordo com a proposta da unidade técnica em determinar ao Ministério do Esporte, na qualidade de coordenador do CGOlimpíadas e do Geolimpíadas, e de órgão responsável pela consecução das rubricas do PPA relativas aos Jogos Rio 2016, que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e com a Controladoria-Geral da União, disponibilizem, no Portal da Transparência, as informações sobre as habilitações às medidas fiscais da Lei 12.780/2013, já disponíveis no site da Secretaria da Receita Federal do Brasil (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/grandes-eventos/legislacao-aplicavel-aos-grandes-eventos>).

15. Também consinto com as propostas de ciência ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e de determinação às mesmas entidades mencionadas no parágrafo anterior a respeito da atualização das informações no Siop, tendo em vista a necessidade de maior transparência com os gastos referentes aos Jogos Rio-2016.

16. Cabe ressaltar que, conforme mencionado pela Semag, não houve participação do Ministério do Esporte em todo o processo de concessão das renúncias de receitas, mesmo sendo esse órgão ministerial responsável pelo programa de grandes eventos esportivos no PPA e pelos Comitê Gestor e Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOlimpíadas e Geolimpíadas).

17. Dessa forma, enfatizo a necessidade de trabalho em conjunto do Ministério do Esporte e do Ministério da Fazenda para o atendimento das propostas retrocitadas.

18. No que concerne ao componente de governança “Coordenação e coerência”, a concepção das renúncias de receitas foi adequada, uma vez que houve articulação entre a Receita Federal do Brasil (RFB), a Autoridade Pública Olímpica (APO) e o Comitê Rio-2016, resultando no texto da Lei nº 12.780/2013, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Brasil na candidatura aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

19. Quanto à execução dessas renúncias, transcrevo trecho do relatório que antecede este voto ao mencionar que *“uma vez superada a fase de instituição da renúncia olímpica, não se verifica a necessidade de gestão específica, visto não haver exigência de contraprestação por parte dos beneficiários, além do atendimento aos requisitos para a habilitação”*.

20. No que se refere ao componente de governança “Gestão de Riscos e Controle Interno”, foi identificado que a RFB adota controles previstos na Lei nº 12.780/2013, tais como:

a) exigência de as entidades estrangeiras se estabelecerem no Brasil, caso realizem a contratação de pessoas físicas ou a comercialização de produtos ou serviços no país (art. 3º);

b) sujeição do COI e do Comitê Rio-2016 ao pagamento dos tributos em caso de víncio de indicação (art. 19); e

c) a obrigatoriedade de publicação dos extratos dos contratos firmados com pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios previstos na Lei nº 12.780/2013, por parte do COI, do Comitê Paraolímpico Internacional (IPC), das empresas e eles vinculadas e do Comitê Rio-2016, bem com disponibilização de cópias integrais dos contratos para consulta dos interessados (art. 34, do Decreto 8.463/2015).

21. Quanto a este último ponto, a unidade técnica não constatou a publicação dos referidos extratos dos contratos nem a disponibilização das cópias integrais, comprometendo, assim, a transparência e a mitigação de riscos, visto que dificulta o controle social de tais termos contratuais.

22. Pelas razões expostas, anuo à proposta da Semag em determinar ao Comitê Olímpico Internacional (COI), ao Comitê Paraolímpico Internacional (IPC) e ao Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 (RIO 2016) que publiquem em seus respectivos endereços eletrônicos os extratos dos contratos firmados pelas pessoas físicas e jurídicas habilitadas ao gozo dos benefícios instituídos pela Lei 12.780/2013, conforme previsto no art. 19, § 4º, da Lei nº 12.780/2013 e no art. 34 do Decreto 8.463/2015.

23. No que tange ao último componente de governança avaliado, qual seja **“accountability”**, não houve definição de qual órgão seria o responsável pelas prestações de contas parciais e final e pelas ações de transparência, principalmente as referentes à publicação dos dados relacionados aos Jogos Rio-2016 no Portal da Transparência.

24. Quanto às prestações de contas parciais, o parágrafo único do art. 29 da Lei 12.780/2013 prevê expressamente a necessidade de o *“Poder Executivo encaminhar, anualmente, entre 2013 e 2017, até o dia 1º de agosto de cada ano, prestações de contas parciais, apresentando os resultados referentes à renúncia fiscal total e ao aumento de arrecadação”*.

25. Foi verificado que até a presente data não foram encaminhadas as prestações de contas parciais ao Congresso Nacional, com afronta ao dispositivo acima mencionado, e que sequer foi definido o órgão responsável por tal obrigação.

26. Por conseguinte, concordo com as propostas de ciência ao parlamento, à Casa Civil da Presidência da República e aos órgãos integrantes do Geolimpíadas a respeito dessa impropriedade e da determinação ao Ministério dos Esportes, em conjunto com o Ministério da Fazenda, para o encaminhamento urgente dessas prestações de contas, enquanto não for definido o ministério responsável.

27. Já a obrigação da prestação de contas final referente às renúncias de receitas está prevista no **caput** e nos incisos I a V do art. 29 da mesma norma legal.

28. Visto que todos os órgãos questionados (RFB, ME, MTE e APO) entenderam que não seriam responsáveis por tal tarefa, há necessidade urgente de definição no âmbito do Poder Executivo do órgão ministerial incumbido por essa obrigação, conforme recomendação da Semag à Casa Civil da Presidência da República.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ÀS COMISSÕES DE EDUCAÇÃO, CULTURA E
ESPORTE; E DE ASSUNTOS ECONÔMICOS.