

## PARECER N° , DE 2011

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 503, de 2010, que *ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO.*

RELATOR-REVISOR: Senador Lindbergh Farias

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Casa o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2011, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 503, de 22 de setembro de 2010, que *ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO.*

A MPV contém dois artigos. O primeiro deles determina a ratificação do referido protocolo, cujo texto original acompanha a MPV. O art. 2º veicula a cláusula de vigência.

Durante a tramitação da MPV na Câmara dos Deputados, foi assinado novo protocolo de intenções, que veio a ser incorporado ao texto do projeto de lei de conversão aprovado naquela Casa, o qual será descrito mais adiante.

O protocolo original é composto por trinta e quatro cláusulas. A **Cláusula Primeira** indica o nome do consórcio público criado e determina que ele será regido pelo disposto na Medida Provisória nº 489, de 12 de maio de 2010, e, subsidiariamente, pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a Lei Geral dos Consórcios Públicos.

A **Claúsula Segunda** identifica os entes consorciados e a **Claúsula Terceira** veicula as definições dos termos utilizados no Protocolo.

A **Cláusula Quarta** estabelece ser objetivo da APO, coordenar a participação dos entes federativos que integram o consórcio público na preparação e realização dos Jogos Olímpicos de 2016, enumerando uma série de finalidades a serem perseguidas, dentre as quais se destacam a coordenação das ações governamentais, o planejamento e o monitoramento da execução das obras e serviços referentes aos Jogos Olímpicos. O parágrafo primeiro da referida cláusula dispõe que, *para consecução de seu objetivo e de suas finalidades poderá a APO exercer as seguintes atividades:*

I – realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas;

II – firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza;

III – excepcionalmente, contratar, manter ou executar obras e serviços referentes à Carteira de Projetos Olímpicos, preferencialmente, por meio da empresa BRASIL 2016 ou mediante convênio com um dos entes consorciados, nos casos previstos no parágrafo segundo, inclusive por meio do regime previsto na Medida Provisória nº 489, de 2010;

IV - decidir sobre a transferência da responsabilidade sobre projetos integrantes da Carteira de Projetos Olímpicos que forem justificadamente comprovados como de elevado risco de não entrega pelo ente consorciado no prazo necessário à realização dos Jogos;

V – adquirir e administrar bens, móveis e imóveis;

VI – atuar na proteção da propriedade intelectual e das marcas relacionadas aos Jogos, utilizando-se dos meios jurídicos adequados;

VII – exercer outras competências necessárias à fiel execução de seus objetivos e finalidades, desde que sejam compatíveis com o seu regime jurídico.

O parágrafo segundo da Cláusula Quarta estabelece que a APO poderá, em caráter excepcional, assumir o planejamento e a execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração direta ou indireta dos entes consorciados, desde que a medida se justifique para o adimplemento das obrigações contraídas perante o Comitê Olímpico Internacional (COI) para a realização dos Jogos. Nesse caso, nos termos do parágrafo terceiro, a APO sub-rogar-se-á em todos os direitos e obrigações decorrentes de procedimentos licitatórios em curso, contratos ou instrumentos congêneres, permanecendo, no entanto, o ente originariamente

competente responsável pelo ressarcimento dos custos incorridos. De acordo com o parágrafo quarto, a APO poderá realizar novas licitações, contratações ou celebração de convênios para a execução das obras e serviços, quando isso se mostre indispensável para garantir o cumprimento das obrigações assumidas perante o COI, devendo contratar, preferencialmente, nos termos do parágrafo quinto, a Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A. (BRASIL 2016).

Na hipótese de a APO assumir o planejamento e a execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade de órgãos e entidades da administração dos entes consorciados, a União poderá, de acordo com a **Cláusula Quinta** do Protocolo, reter quotas dos respectivos fundos de participação dos demais entes consorciados até o pagamento do crédito, observado o devido processo legal.

Conforme a **Cláusula Sexta**, a APO deverá dar transparência aos critérios de seleção dos projetos que integrarão a Carteira de Projetos Olímpicos, priorizando o atendimento das exigências gerais estabelecidas pelo COI.

A sede e foro da APO são fixados pela **Cláusula Sétima** no Município do Rio de Janeiro, e sua área de atuação é definida pela **Cláusula Oitava** como o Estado do Rio de Janeiro, podendo a entidade, excepcionalmente, atuar em outros Estados, no Distrito Federal e Municípios da Federação.

A **Cláusula Nona** classifica a APO como associação pública, de natureza autárquica e integrante da Administração Indireta dos entes consorciados.

A estrutura organizacional da entidade é disciplinada pelas **Cláusulas Décima a Décima Quinta**. De acordo com tais disposições, a APO é constituída pelos seguintes órgãos: Conselho Público Olímpico (CPO), Presidência, Conselho de Governança, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

O Conselho Público Olímpico, composto pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados (ou por representantes por eles designados), é a instância máxima da APO, cabendo-lhe: aprovar e modificar os estatutos da APO, aprovar a Carteira de Projetos Olímpicos e a proposta de orçamento da APO; nomear os membros do Conselho de Governança e do Conselho Fiscal; gerir o relacionamento dos entes consorciados com o Comitê Rio 2016

e demais entidades esportivas envolvidas nos Jogos Olímpicos; decidir sobre a assunção, pela APO, do planejamento e da execução de obras ou de serviços sob responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração direta ou indireta dos entes consorciados. Será presidido pelo representante da União e suas deliberações serão tomadas por unanimidade de votos.

Outro órgão da APO é a Presidência, ocupada por pessoa indicada e nomeada pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, para um mandato de quatro anos, permitida a recondução. Ao Presidente da APO incumbe a representação legal da entidade, bem como a coordenação e superintendência de suas atividades, na forma disposta nos estatutos.

Um terceiro órgão é o Conselho de Governança, composto pelo Presidente da APO, pelo Diretor Executivo da entidade, por cinco representantes do Governo Federal, por dois representantes da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, por dois representantes do Governo do Estado do Rio de Janeiro, por um representante da sociedade civil, indicado pelo Conselho Público Olímpico, e por um representante do COMITÊ RIO 2016, por este indicado. Entre as competências do Conselho de Governança, destacam-se as de: submeter ao Conselho Público Olímpico relatórios, propostas e subsídios para a tomada das decisões que cabem a esse órgão; aprovar a alienação de bens da APO; aprovar o regimento interno e o regulamento de pessoal da APO; apreciar a prestação de contas da Diretoria Executiva; dispor sobre procedimentos internos para a contratação de bens e serviços nos quais intervenha a APO; deliberar sobre a contratação de pessoal. Suas decisões são tomadas por maioria de votos e seus membros (excetuado o Presidente) devem receber, nos meses nos quais houver reunião do colegiado, um valor de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais).

De seu turno, o Conselho Fiscal da APO é composto por cinco membros, escolhidos pelo Conselho Público Olímpico e remunerados da mesma forma que os membros do Conselho de Governança. Cabe ao Conselho Fiscal exercer a fiscalização econômico-financeira da entidade.

O último órgão da APO, a Diretoria Executiva, compõe-se do Diretor Executivo e de seis outros diretores, todos indicados pelo Presidente da APO, cabendo-lhes desempenhar funções típicas de administração da entidade, como a execução da receita e despesa, o exercício da gestão patrimonial e o cumprimento das diretrizes e deliberações do Conselho Público Olímpico e do Conselho de Governança.

Pela **Cláusula Décima Sexta** os entes consorciados autorizam a APO a representá-los perante órgãos ou entidades da administração, direta ou indireta, e outros entes da Federação nos assuntos pertinentes ao objeto e finalidades daquele Consórcio Público.

A **Cláusula Décima Sétima** determina que os entes consorciados manterão de forma conjunta, na estrutura da APO, observada a competência legal de cada um, centrais unificadas de integração das operações de tráfego, transporte e segurança pública necessárias à organização e realização dos Jogos.

As **Cláusulas Décima Oitava e Décima Nona** cuidam da política de recursos humanos da APO, prevendo que: a contratação de pessoal se dará mediante processo seletivo simplificado, por tempo determinado, pelo prazo de até três anos, admitidas sucessivas prorrogações que não ultrapassem a data de extinção da entidade; o pessoal contratado terá sua remuneração calculada com base no valor da remuneração de cargos federais de atribuições semelhantes ou, na inexistência de tal paradigma, de acordo com os valores praticados no mercado; até 20% da força de trabalho da APO poderá ser constituída de pessoal cedido por órgãos e entidades da Administração Pública dos entes consorciados. É prevista, outrossim, a criação, no quadro da APO, de 184 (quatrocentos e oitenta e quatro) cargos comissionados, de livre provimento, bem como de 300 (trezentas) funções comissionadas, de ocupação privativa de servidores públicos cedidos para a APO.

A execução das receitas e das despesas da APO obedecerá, de acordo com a **Cláusula Vigésima**, às normas de direito financeiro dos entes consorciados aplicáveis às entidades públicas. Outrossim, todas as demonstrações financeiras da APO deverão ser publicadas na *Internet*.

Nos termos da **Cláusula Vigésima Primeira**, os entes da Federação consorciados assumem, subsidiariamente, responsabilidade pelas obrigações da APO.

A **Cláusula Vigésima Segunda** prevê a figura do contrato de rateio, instrumento que definirá a participação de cada ente consorciado nas despesas da entidade. Caso não haja o pagamento da parte devida pelos outros entes consorciados, a União poderá reter recursos a eles atribuídos nos fundos de participação previstos no art. 159 da Constituição Federal, até o adimplemento do respectivo crédito.

Por meio da **Cláusula Vigésima Terceira**, a APO fica autorizada a celebrar convênios, protocolos, termos de cooperação ou outros tipos de avenças conveniais com entidades públicas ou privadas, visando o desenvolvimento de atividades institucionais ou de cooperação compatíveis com suas finalidades.

As **Cláusulas Vigésima Quarta e Vigésima Quinta** tratam da saída de membros consorciados da APO, que poderá ocorrer por: recesso, quando se der por iniciativa do próprio ente, mediante aprovação de lei específica nesse sentido; ou exclusão, de caráter sancionatório. A exclusão será aplicada nas seguintes hipóteses: não-inclusão, pelo ente consorciado, em seu orçamento, de dotações suficientes para suportar as despesas a serem assumidas no contrato de rateio; subscrição de protocolo de intenções para a constituição de outro consórcio público com finalidades iguais, assemelhadas ou incompatíveis; a existência de motivos graves a justificar a penalidade, reconhecidos em deliberação fundamentada da maioria dos membros do Conselho Público Olímpico.

De acordo com a **Cláusula Vigésima Sexta**, a APO será extinta em 31 de dezembro de 2018, podendo o Conselho Público Olímpico, por decisão unânime, antecipar sua extinção, ou, ainda, prorrogar seu prazo de duração por até dois anos.

A **Cláusula Vigésima Sétima** estabelece que o contrato de consórcio somente poderá ser alterado por meio de instrumento aprovado pelo Conselho Público Olímpico, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

As **Cláusulas Vigésima Oitava e finais** do Protocolo tratam de temas variados, como: o regime jurídico da APO, regulado pela Medida Provisória nº 489, de 2010, e, subsidiariamente, pela Lei nº 11.107, de 2005, e pelo Código Civil; a submissão da APO aos princípios constitucionais e legais da administração pública; a exigência de integral ratificação do Protocolo para que o ente subscritor possa ser considerado consorciado; a vedação a que a APO promova a gestão associada de serviços públicos, bem como a concessão, permissão ou autorização de serviços públicos; a preferência pelo modo consensual de resolução dos conflitos surgidos no relacionamento entre os entes consorciados.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 24, de 2010, dos Ministros de Estado do Esporte, da Fazenda e do Planejamento,

Orçamento e Gestão, que encaminhou a MPV, a constituição da APO faz parte dos compromissos assumidos pelo Brasil junto ao Comitê Olímpico Internacional (COI), quando da apresentação da vitoriosa candidatura da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Para dar cumprimento a essa obrigação, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.374, de 2010, com o objetivo de ver ratificado o sobredito protocolo de intenções.

Não tendo havido deliberação sobre tal projeto, e diante das dificuldades que a sua não-aprovação geraria na *execução do planejamento dos Governos, impactando negativamente nos compromissos assumidos perante a comunidade esportiva internacional*, o que restou evidenciado na *preocupação manifestada por membros do COI na segunda visita de inspeção*, a solução adotada pelo Poder Executivo para *mitigar o iminente risco de comprometimento do cronograma das ações necessárias para a realização dos Jogos* foi a de editar a MPV sob exame.

Foram apresentadas 3 emendas à MPV. A **Emenda nº 1**, de autoria do Deputado Fernando Coruja, acrescenta artigo ao texto da medida, prevendo que a publicidade dos atos referentes ao Protocolo de Intenções será feita mediante a sua divulgação na página eletrônica oficial da Presidência da República, devendo também ser encaminhados ao Congresso Nacional relatórios semestrais a respeito de tais atos.

A **Emenda nº 2**, do Deputado Geraldo Magela, adiciona diversos artigos à MPV, que resgatam o texto dos arts. 2º a 24 da MPV nº 489, de 2010, os quais versam sobre: finalidade e competências da APO, regras para a constituição do consórcio público, organização da APO, forma de escolha de seu Presidente e hipóteses de perda do mandato, contratação e requisição de pessoal pela APO, regras sobre a extinção da nova autarquia e regime de licitações e contratos, estabelecendo diversas inovações em relação à Lei nº 8.666, de 1993. O único artigo inserido pela emenda na MPV que não guarda correlação com o texto da MPV nº 489, de 2010, é o art. 25, que autoriza a União a transferir recursos ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, independentemente de comprovação de tempo mínimo de atividade regular. O artigo prevê ainda que as transferências de recursos da União a entidades nacionais de administração do desporto e aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiro, poderão ser destinadas para aplicação em recursos de capital, ficando condicionada à apresentação da prestação de contas de recursos recebidos anteriormente, bem como à regularidade das contas apresentadas.

A **Emenda nº 3**, de autoria do Deputado Marco Maia, acrescenta artigos à MPV, dispondo que permanecerão em vigor os contratos já celebrados para a concessão de uso de áreas aeroportuárias para o desenvolvimento de atividades comerciais. Prevê, ainda, que a autoridade aeroportuária poderá negociar com os concessionários dos aeroportos a realização de adiantamento de receitas contratuais, bem como novos valores pela exploração da infraestrutura aeroportuária, estabelecendo, em contrapartida, novos prazos de duração dos contratos.

A Câmara dos Deputados aprovou a MPV sob exame na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2011, que, além de incorporar como anexo novo protocolo de intenções firmado pela União, pelo Estado e pelo Município do Rio de Janeiro, promove alterações em relação ao texto original da medida, por meio da inserção dos seguintes artigos e da renumeração do art. 2º (cláusula de vigência) como art. 9º:

- art. 2º: cuida das hipóteses de perda do mandato pelo Presidente da APO;
- art. 3º: determina a publicação das atas das reuniões do CPO nos órgãos oficiais de imprensa dos entes consorciados, bem como no sítio da APO na internet (incorporação da **Emenda nº 1** ao texto do PLV);
- art. 4º: afasta a aplicação, à APO, do inciso VIII e do § 1º do art. 4º da Lei nº 11.107, de 2005 (Lei Geral dos Consórcios Públicos), dispositivos que tratam, respectivamente, da obrigatoriedade de que o representante legal de consórcio seja o Chefe do Poder Executivo de um dos entes consorciados, e da limitação da área de atuação dos consórcios aos municípios que dele participarem;
- art. 5º: prevê que a APO manterá estrutura interna própria de auditoria, controladoria e correição;
- art. 6º: determina que a APO envie semestralmente ao Congresso Nacional relatório de suas atividades e calendário das ações a cumprir;
- art. 7º: autoriza a prorrogação dos contratos de concessão de uso de áreas aeroportuárias para o desenvolvimento de atividades comerciais e de serviços até a realização dos Jogos Paraolímpicos, bem como autoriza a negociação, pela autoridade aeroportuária, do adiantamento de receitas contratuais e de novos valores pela exploração da infraestrutura

aeroportuária, oferecendo, como contrapartida, novos prazos de duração dos contratos (incorporação da **Emenda nº 3** ao texto do PLV);

- art. 8º: prevê que o Poder Executivo regulamente a nova lei.

O novo protocolo de intenções, que acompanha o PLV, é constituído por trinta e duas cláusulas. Em comparação com protocolo original, o novo apresenta as seguintes diferenças:

- 1) exclui as referências à empresa BRASIL 2016 e à MPV nº 489, de 2010, que constavam do documento anterior;
- 2) quanto às atribuições da APO:
  - a) adiciona a de elaborar e atualizar a matriz de responsabilidades junto aos consorciados e ao Comitê Rio 2016, visando definir as obrigações das partes para a realização dos evento, face as obrigações assumidas perante o COI;
  - b) elimina a de definir os padrões técnicos relativos à segurança, meio ambiente, sustentabilidade, acessibilidade, responsabilidade social e cultural que orientem a elaboração dos projetos e a execução de ações relativas aos Jogos;
  - c) torna o relacionamento com o Comitê Rio 2016 e demais entidades esportivas, nos assuntos relacionados à organização e realização dos Jogos, uma atribuição conjunta da APO com os entes consorciados;
- 3) inclui entre as competências do CPO a de aprovar a matriz de responsabilidades;
- 4) qualifica expressamente o Conselho de Governança como orgão de assessoramento do CPO e reduz a sua composição de 13 para 9 membros;
- 5) reduz as competências do Conselho de Governança, transferindo a maior parte de suas atribuições para a Diretoria, sobretudo aquelas de natureza nitidamente executiva;
- 6) reduz a composição do Conselho Fiscal de 5 para 3 membros, e a da Diretoria Executiva e 7 para 4 Diretores (incluído o Diretor Executivo);

- 7) não reproduz o conteúdo da Cláusula Décima Sétima do protocolo original, que previa a manutenção conjunta na estrutura da APO, pelos entes consorciados, de centrais unificadas de integração das operações de tráfego, transporte e segurança pública necessárias à organização e realização dos Jogos;
- 8) redução de 484 para 181 no total de cargos em comissão e funções gratificadas criados.

Logo após a votação da MPV nº 503, de 2011, na Câmara dos Deputados, o Poder Executivo encaminhou àquela Casa, em 24 de fevereiro, o Projeto de Lei nº 588, de 2011, que *ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO*. O protocolo de intenções que consta em anexo àquela proposição é o mesmo que foi incorporado ao PLV aludido *supra*. Na Exposição de Motivos nº 2, de 23 de fevereiro de 2011, do Ministro de Estado do Esporte, que acompanha o projeto, dá-se destaque às seguintes inovações constantes do protocolo recém-assinado:

- a) Novo desenho de gestão da APO, assegurando maior agilidade ao seu processo decisório interno e à execução das medidas necessárias à realização bem sucedida dos Jogos. O Conselho Olímpico, composto pelos Chefes do Poder Executivo, permanece como a instância máxima da APO e ainda detém o controle das decisões estratégicas ao seu funcionamento. O Conselho de Governança tem seu tamanho reduzido, muito embora mantenha a representação dos diferentes setores envolvidos, e passa assessorar o Conselho Olímpico em algumas de suas funções essenciais. Finalmente, a Diretoria assume todas as funções administrativas e de gestão do Consórcio.
- b) A redução da estrutura administrativa e de cargos da APO, notadamente a diminuição do quantitativo original de cargos de 484 para 181. A estrutura de direção também foi reduzida, passando a ser composta pelo Presidente da APO, seu Diretor Executivo e outros quatro diretores.
- c) Outros ajustes específicos que garantem maior clareza ao texto e, consequentemente, aos objetivos da APO.

Caso o PLV nº 2, de 2011, seja aprovado pelo Senado, o PL nº 558, de 2011, perderá o objeto.

## II – ANÁLISE

A Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência previstos no art. 62 da Constituição Federal. Com efeito, seu objeto cuida de compromisso do Brasil junto às autoridades olímpicas internacionais. Em encontro realizado no início do ano com os Chefes do Poder Executivo da União, do Estado e do Município do Rio de Janeiro, o Presidente do COI, Jacques Rogge, voltou a alertar para a importância da criação, o mais brevemente possível, da APO. Ademais, é a própria credibilidade do País perante a comunidade internacional que se colocará em risco caso as obrigações assumidas não sejam satisfatoriamente cumpridas, gerando obstáculos à realização dos Jogos de 2016. Como os preparativos incluem projetos de infraestrutura de execução mais dilatada no tempo, urge que tenham início o mais rapidamente possível. Tendo em vista os reflexos do calendário eleitoral sobre a atividade parlamentar no segundo semestre de 2010, a edição da MPV revelou ser um meio idôneo para conferir eficácia imediata às normas do protocolo de intenções.

No tocante à constitucionalidade formal, não vislumbramos qualquer vício na MPV. Trata-se de tema que deve ser veiculado por lei ordinária, por envolver a criação de entidade autárquica (art. 37, XIX, da Constituição Federal, e cláusula nona do Protocolo de Intenções). Ademais, não se insere entre aquelas matérias cuja disciplina mediante medida provisória é interditada (art. 62, § 1º, da Constituição Federal).

Ainda sobre a constitucionalidade da MPV, merece esclarecimento a questão acerca da reedição de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional ou que não tenha sido objeto de deliberação no prazo fixado pelo § 7º do art. 62 da Lei Maior. De acordo com o § 10 do mesmo artigo, é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. O Presidente da República editou, em 12 de maio de 2010, a Medida Provisória nº 489, que autorizava a União a integrar, na forma de consórcio público de regime especial, a Autoridade Pública Olímpica (APO). Tal MPV não chegou a ser apreciada pelo Poder Legislativo no prazo constitucional, disso decorrendo a sua perda de eficácia, em 22 de setembro de 2010. Em face disso, a questão que se coloca é se a edição da MPV nº 503, de 2010, estaria a violar o comando proibitivo do § 10 do art. 62 da Constituição. Entendemos que não, pelas razões que a seguir expomos.

A MPV nº 489, de 2010, era composta por uma série de normas dirigidas à União. Continha exigências que deveriam ser observadas pelas autoridades federais para a celebração de contrato de consórcio público com o Estado e o Município do Rio de Janeiro. Em outras palavras, estabelecia um quadro dentro do qual deveria se dar a negociação com esses entes, interditando que fossem assumidas obrigações pela União destoantes daquele quadro. Não podia aquela MPV prever e gerar, por si só, obrigações para outros entes, sob pena de violação do princípio federativo. Daí por que a MPV apenas *autorizava a União* a integrar um futuro consórcio, sob certas condições. Tratava, inclusive, da subscrição do protocolo de intenções.

De seu turno, a MPV nº 503, de 2010, não autoriza um ato futuro do Poder Executivo Federal, mas ratifica um protocolo já assinado. E as normas constantes do protocolo são vinculantes e dirigidas a todos os entes que, por meio de seus representantes, o assinaram. Ora, como poderiam ser idênticas a medida provisória que disciplina a subscrição de protocolo de intenções como evento futuro e outra cujo conteúdo normativo é o próprio protocolo de intenções já celebrado? A rigor, a MPV nº 489, de 2010, não teve efeito prático algum. Se o propósito era impedir que o Chefe do Poder Executivo assinasse um protocolo de intenções que desbordasse dos limites nela definidos, tratar-se-ia de um insólito mecanismo de *self restraint*.

A diferença entre os dois diplomas normativos se revela ainda mais evidente na leitura do § 1º do art. 4º da MPV nº 489, de 2010, segundo o qual somente seria considerado consorciado o ente da Federação subscritor do protocolo de intenções que o ratificasse integralmente por meio de lei, requisito que, diga-se *en passant*, constitui exigência formulada pela Lei Geral dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 5º). Tanto não há identidade entre uma MPV e outra, que a aprovação da primeira não dispensaria a produção de outro ato legislativo, para ratificar o protocolo de intenções, o que poderia ocorrer pela aprovação de um projeto de lei com esse objetivo, ou pela edição de uma nova MPV. Se as MPVs fossem idênticas, a aprovação da primeira tornaria redundante a segunda. Tal situação, contudo, seria ilógica, já que a própria MPV nº 489, de 2010, fez depender de um segundo ato legislativo, a criação da APO. Assim, se houvesse identidade entre as MPVs, ter-se-ia, a um só tempo, a exigência de edição desse segundo ato e o interdito à sua edição, uma vez que é injurídico aprovar lei com conteúdo idêntico ao de outra já em vigor. A previsão do § 1º do art. 4º da MPV nº 489, de 2010, afasta, portanto, qualquer tentativa de equiparação dos dois atos normativos que reduza a diferença entre ambos

apenas ao momento de edição (autorização prévia *versus* ratificação *a posteriori*).

Em resumo, embora possa haver semelhanças de conteúdo entre as medidas provisórias em comento, resta incontroverta a diferença entre elas, uma vez que a primeira consistia em um conjunto de regras dirigidas à União, a serem aplicadas nas negociações com os outros entes para a constituição da APO, ao passo que a segunda tem por finalidade ratificar, no âmbito da União, um conjunto de regras vinculantes dos três entes que participarão do consórcio. Ademais, o cotejo dos dois textos permite concluir pela existência não apenas dessa distinção relativa ao âmbito subjetivo de aplicação das normas, mas também de diferenças quanto ao próprio objeto das normas. O protocolo de intenções ratificado pela MPV nº 503, de 2010, disciplina diversas matérias ausentes na MPV nº 489, de 2010.

Dessarte, entendemos que a MPV em exame guarda conformidade com o § 10 do art. 62 da Carta Magna. De resto, cabe observar que, a rigor, a edição da MPV nº 489, de 2010, era mesmo dispensável. A Lei Geral dos Consórcios Públicos exige a ratificação, por lei, do Protocolo de Intenções, mas não exige a edição de uma lei anterior a ele. A ratificação, por lei, do protocolo é necessária porque ele tem por finalidade criar um novo ente da Administração Pública, aplicando-se ao caso o preceito do art. 37, XIX, da Constituição Federal. Tal ratificação pode ser considerada urgente, para fins de atendimento do disposto no *caput* do art. 62 da Lei Maior. O mesmo dificilmente poderia ser dito da MPV nº 489, de 2010, já que a assinatura do Protocolo de Intenções e a constituição da APO não dependiam da edição de medida provisória com aquele conteúdo.

Do ponto de vista da adequação econômico-financeira, concordamos com a análise feita pelo Relator da matéria na Câmara dos Deputados. Em seu parecer, o Deputado Daniel Almeida aduziu:

Cumpre recordar que foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 12.297, de 20 de julho de 2010, que concedeu ao Ministério dos Esportes reforço à dotação que lhe fora prevista para o exercício anterior, justamente com o intuito de suprir o órgão de recursos capazes de prover as necessidades relacionadas aos eventos esportivos. Tais valores, ainda que não utilizados no ano para o qual foram inicialmente estabelecidos, permitiram que a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo à apreciação do Congresso Nacional para o ano de 2011 contemplasse aquelas verbas.

Concluímos, pois, pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da MPV nº 503, de 2010.

No tocante ao mérito, somos favoráveis à aprovação da MPV, na forma do PLV gestado na Câmara dos Deputados. Consoante já referido, a criação da APO foi um dos compromissos assumidos junto ao COI para a realização dos Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro. Evento dessa magnitude exige articulação de esforços das três esferas da Federação. E nada mais adequado do que dotar essa articulação de um caráter institucional, centralizando, em um único ente, a coordenação de atividades que, de outro modo, seriam fragmentadas, com riscos de duplicação de tarefas e ineficiência. Importa registrar que as cláusulas do protocolo de intenções referentes à estrutura organizacional da APO seguem o padrão observado na criação de entidades da Administração Indireta.

Por se tratar de uma entidade com prazo definido de existência, não faz sentido criar cargos efetivos permanentes para o seu quadro de pessoal. Nesse sentido, a solução adotada pela MPV (e mantida pelo PLV), de contratação temporária e possibilidade de requisição de servidores dos entes consorciados, afigura-se adequada. Cumpre frisar que as contratações se darão com prévio processo seletivo, eliminando o risco de desobediência ao princípio da impensoalidade no recrutamento de pessoal.

As mudanças aprovadas pela Câmara dos Deputados merecem prevalecer sobre o texto original da MPV. Com efeito, o novo protocolo de intenções assinado aperfeiçoa a estrutura organizacional e a distribuição de competências internas na APO, retirando do Conselho de Governança atribuições tipicamente executivas e de administração ordinária, e transferindo-as para a Diretoria Executiva. Ele se revela também mais consentâneo com o princípio federativo, mitigando a prevalência da União no consórcio, que se verificava no protocolo anterior. Podemos notar tal mudança em diversas cláusulas, tais como a que prevê expressamente a definição da matriz de responsabilidades como competência do CPO, órgão no qual o voto é paritário, e a que reduz o número de representantes do Governo Federal no Conselho de Governança. Além disso, com o abandono do propósito de se criar uma empresa pública federal incumbida da execução material das obras e projetos relacionados à infraestrutura necessária aos jogos, e sendo a intervenção da APO na execução de obras e serviços uma medida excepcional e condicionada a decisão unânime do CPO, conforme a Cláusula Quarta do protocolo, tal execução estará, em princípio, sob a responsabilidade do Estado e do Município do Rio de Janeiro.

É bem vinda, igualmente, a redução no número de cargos em comissão e funções gratificadas. Difícilmente se poderia justificar a manutenção do número constante do protocolo original após o próprio Poder Executivo haver adotado medidas de austeridade na execução orçamentária, inclusive com a ordem de suspensão da realização de novos concursos e da admissão de novos servidores.

Por fim, havia também a necessidade de expungir do texto do protocolo as referências à MPV nº 489, de 2010, e à Empresa BRASIL 2016. Tendo a mencionada MPV caducado, não fazia sentido submeter à APO aos seus ditames. Essa situação poderia, inclusive, avivar a discussão em torno da inobservância do disposto no art. 62, § 10, da Lei Maior, já comentada. Da mesma forma, a Empresa BRASIL 2016 teve a sua criação autorizada pela MPV nº 488, de 2010, que experimentou o mesmo destino da MPV nº 489, de 2010, perdendo a eficácia por decurso de prazo.

Quanto aos dispositivos adicionados pela Câmara aos que constavam originalmente da MPV, consideramo-los pertinentes. Vêm suprir lacunas, tratando de assuntos que não foram abordados pelo protocolo de intenções.

Como já registrado, as **Emendas nº 1 e 3**, foram incorporadas ao texto do PLV. A **Emenda nº 2**, que instituía regime de licitações e contratos aplicável exclusivamente às obras, projetos e atividades relacionados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, foi retirada do PLV pelo entendimento da Câmara dos Deputados.

Quanto à **Emenda nº 3**, a despeito das ressalvas que possam ser feitas ao dispositivo, também possui seus méritos que foram reconhecidos pela Câmara dos Deputados, compreendemos ainda que no atual estágio de tramitação da MPV, a eventual aprovação de emenda supressiva do art. 7º do PLV equivaleria, na prática, a um juízo de rejeição da medida provisória, uma vez que não há tempo hábil para o reexame da matéria pela Câmara dos Deputados. Desse modo, optamos por não sugerir a sua supressão, para evitar que todos os esforços desenvolvidos até agora sejam frustrados pelo decurso do prazo constitucional para apreciação da MPV.

A importância e a urgência na aprovação do PLV nº 2, de 2011, podem ser ainda mais claramente percebidas, quando verificamos, de um lado, o papel central da APO na coordenação de projetos imprescindíveis à

realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos e, de outro, os benefícios que resultarão da realização jogos, tanto para Rio de Janeiro quanto para o Brasil.

Nesse contexto, estudo realizado em conjunto pela Fundação Instituto de Administração (FIA) e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) indica que a aplicação de 14,4 bilhões de dólares na realização dos jogos terá um efeito multiplicador de 4,26, provocando uma movimentação de 51,1 bilhões de dólares na economia brasileira, no período de 2009 a 2027. Ao todo, 55 setores da economia poderão obter benefícios com o evento esportivo, sendo os principais a construção civil, os serviços imobiliários e os serviços prestados a empresas.

No tocante ao crescimento dos postos de trabalhos, o estudo prevê a criação anual de mais de 120 mil empregos no período de preparação para os jogos, e de quase 131 mil empregos nos dez anos posteriores à sua realização.

De acordo com o estudo, a arrecadação adicional equivalerá a 97% dos investimentos públicos direcionados aos jogos. Não será, portanto, um gasto a fundo perdido. Todos os segmentos – trabalhadores, empresariado e governo – colherão bons frutos desse evento esportivo. E a infraestrutura que será construída ou sofrerá melhorias por ocasião dos jogos constituirá um legado permanente a serviço da população. Ninguém nega, por exemplo, que o aperfeiçoamento do sistema viário, da infraestrutura aeroportuária e do transporte público produzirá resultados positivos duradouros para a população.

As Olimpíadas muito beneficiarão o Município e o Estado do Rio de Janeiro. No entanto, os ganhos resultantes desse evento não se restringirão a essa área geográfica. Ao contrário, estender-se-ão a todo o país. Como demonstrado neste estudo, 50,9% da massa salarial e 53,1% dos empregos gerados pelos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos beneficiarão pessoas de outros estados. Ademais, os outros estados incorporarão 41,6% do valor agregado ao PIB em decorrência dos jogos.

Tudo isso vem demonstrar que as Olimpíadas de 2016 não constituem um projeto estadual ou regional. Seu impacto nacional justifica a união de todos no sentido da aprovação de proposições que, como a MPV em análise, são imprescindíveis à concretização do sonho olímpico. Neste momento, não há espaço para divergências político-partidárias ou para um embate entre governo e oposição movido pelo simples espírito de emulação.

Na verdade, as transformações operadas por um evento dessa magnitude não se limitam às apontadas melhorias econômicas e sociais. Estendem-se ao plano cultural, implicam uma maior projeção do país no cenário internacional, incentivam o esporte, se consolidando como benefícios reais, mas que não se exprimem apenas através de cifras monetárias.

São inúmeras as consequências positivas que podem advir da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Rio de Janeiro, em 2016. Todas elas convergem para a conclusão de que se faz necessário, com a maior brevidade possível, implementar as medidas legislativas necessárias à operação dos órgãos e entidades que conduzirão os trabalhos de preparação e organização dos jogos, como propõe essa MPV e seu Projeto de Conversão.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 503, de 2010, e, no mérito, pela aprovação do PLV nº 2, de 2011.

Sala das Sessões,

, Relator-Revisor