

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PL N° 1.561, DE 2020

PROJETO DE LEI N° 1.561, DE 2020

Institui a "Loteria da Saúde", como nova modalidade de loteria de prognósticos numéricos, com destinação dos recursos do produto de sua arrecadação para o Sistema Único de Saúde - SUS e, excepcionalmente, para as ações de prevenção, contenção, combate e mitigação dos efeitos da Pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), enquanto durarem os efeitos do Estado de Calamidade Pública, declarado pelo Decreto-Legislativo nº 6, de 2020

Autores: Deputado CAPITÃO WAGNER
Deputado GUILHERME MUSSI

Relator: Deputado GIOVANI CHERINI

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei destinado a instituir a "Loteria da Saúde", como nova modalidade de loteria de prognósticos numéricos, com destinação dos recursos do produto de sua arrecadação para o Sistema Único de Saúde - SUS e, excepcionalmente, para as ações de prevenção, contenção, combate e mitigação dos efeitos da Pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), enquanto durarem os efeitos do Estado de Calamidade Pública, declarado pelo Decreto-Legislativo nº 6, de 2020.

Não há apensados à proposição.

A matéria foi distribuída às Comissões de Seguridade Social e Família para análise do mérito; à Comissão de Finanças e Tributação, para análise do mérito e da verificação da adequação financeira e orçamentária; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.



* C D 2 1 0 6 4 0 3 8 2 0 0 *

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Constituição Federal prevê, no art. 195, inciso III, que a receita de concursos de prognósticos será uma das fontes para o financiamento da seguridade social. São várias as normas que disciplinam a exploração das loterias federais, como também as destinações a serem efetuados com a renda advinda dessa exploração, inclusive para áreas não afetas à Seguridade Social. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), alterou parte da legislação dispersa sobre a destinação da arrecadação das diversas loterias, redefinindo beneficiários e percentuais.

Na operação das loterias, a Caixa Econômica Federal retém os valores destinados ao pagamento das despesas administrativas e da remuneração de agentes lotéricos e depois recolhe ao Tesouro Nacional parte dos recursos arrecadados (além do imposto de renda sobre os prêmios pagos ou os valores dos prêmios não procurados pelos contemplados). O quadro abaixo mostra os montantes arrecadados das receitas de loterias.

Contribuições sobre Receitas de Loterias - RECEITAS

R\$ milhões

Natureza da Receita	Fonte de Receita	Receita Arrecadada a Líquida	+ Receita Prevista abr-dez			
		2018	2019	2020	2021	2021
Prêmios Prescritos de Loterias Federais	186 - Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas	354,6	382,9	331,8	90,2	295,9
Contribuições/Receita da Loteria Federal	118 - Receitas de Concursos de Prognósticos	54,0	69,0	51,6	14,8	75,7
Contribuições/Receita de	118 - Receitas de Concursos de	47,4	57,5	45,1	10,7	68,8



Loterias Esportivas	Prognósticos					
Contribuições/Receita de Loterias de Números	118 - Receitas de Concursos de Prognósticos	3.096,1	4.467,5	5.431,4	1.412,2	3.776,4
Contribuições/Receita de Loterias Instantâneas	118 - Receitas de Concursos de Prognósticos	0,3		-0,0		
SOMA		3.552,3	4.976,9	5.859,8	1.527,9	4.216,7

Fonte: SIGA (SIAFI) / SF - Acesso em: 30/03/2021.

As loterias geram recursos para uma série de vinculações, inclusive beneficiando certas entidades da sociedade civil, conforme previsto na Lei nº 13.756/2018. O quadro que segue demonstra, em síntese, a destinação das contribuições sobre as receitas de loterias realizada nos exercícios recentes.

Contribuições sobre Receitas de Loterias - DESTINAÇÃO

R\$ milhões

Destinação	Fonte de Receita	Receita Arrecada da Líquida	+ Receita Prevista abr-dez			
		2018	2019	2020	2021	2021
FUNDO NACIONAL DE CULTURA	118 - Receitas de Concursos de Prognósticos	267,7	465,7	484,9	126,2	340,4
FUNDO NACIONAL DE SAÚDE		5,1	3,9	4,9	0,7	5,4
FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA		380,4	1.500,9	1.556,9	404,2	1.106,0
FUNDO NACIONAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE - FNCA		0,5	1,1	1,4	0,2	1,6
FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL - FUNPEN		206,8	164,1	169,8	43,9	121,4
MINISTÉRIO DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA				413,0	107,9	296,3
MINISTÉRIO DO ESPORTE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA		260,1	399,8			
RECEITA DO TESOURO DA UNIÃO	118 - Receitas de Concursos de Prognósticos	1.608,8	2.058,5	2.897,1	754,5	2.049,7
RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR/FIES - MIN. DA EDUCAÇÃO	118 - Receitas de Concursos de Prognósticos	389,7				
	186 - Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas	354,6	382,9	331,8	90,2	295,9
RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DO ESPORTE	118 - Receitas de Concursos de Prognósticos	78,7				

Documento eletrônico assinado por Giovani Cherini (PL/RS), através do ponto SDR_56502, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



* C 0 2 1 0 6 4 0 3 8 2 0 0 *

SOMA		3.552,3	4.976,9	5.859,8	1.527,9	4.216,7
-------------	--	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Fonte: SIGA (SIAFI) / SF – Acesso em: 30/03/2021.

Ainda sobre a destinação do produto da arrecadação dos concursos de prognósticos, cabe destacar que, por meio da Lei nº 10.260, de 2001, foi instituído o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. A norma previu constituir receita do Fies a totalidade dos recursos de premiações não procuradas pelos contemplados no prazo de prescrição. A Lei nº 13.756, de 2018, modificou a regra relativa aos recursos lotéricos destinados ao Fies, estabelecendo no art. 14, § 2º, que os valores dos prêmios relativos às loterias federal, de prognósticos numéricos, de prognóstico específico (Timemania), de prognósticos esportivos e instantânea exclusiva (Lotex) não reclamados pelos apostadores contemplados no prazo de prescrição serão revertidos ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

O projeto sob análise tem potencial para promover impacto no orçamento da União, sob a forma de aumento de receitas, tendo em vista que a instituição de novo concurso de prognóstico possivelmente aumentará a arrecadação da receita de contribuições sociais.



O art. 195, inciso III, da Constituição Federal, prevê que as contribuições sociais sobre as receitas de concursos de prognósticos financiarão a seguridade social - saúde, previdência e assistência social. Nesse sentido, a destinação de contribuições relacionadas à "Loteria da Saúde" para o Sistema Único de Saúde atende tal disposição constitucional.

Por seu turno, a Constituição Federal, a LRF e a LDO 2021 não exigem a demonstração do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas que tenham o potencial de aumentar as receitas da União. Na verdade, a exigência de demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro ou de medidas de compensação pela legislação de regência¹ se dá nas situações em que se vislumbra diminuição ou renúncia de receitas ou expansão de despesas. Neste sentido, o projeto em análise se mostra adequado financeira e orçamentariamente.

Entretanto, convém lembrar que a ciência econômica explica que o lançamento de um novo produto em um mercado monopolista, como o de loterias no Brasil, tende a reduzir a venda dos produtos similares já existentes. Assim, uma nova loteria também tem o potencial de reduzir a arrecadação de receitas vinculadas de outras loterias já comercializadas pela Caixa, de tal forma que a análise de tais reflexos por meio da apresentação de um demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro contribuiria positivamente para o aperfeiçoamento da proposição legislativa, permitindo inclusive demonstrar a viabilidade econômico-financeira do novo produto lotérico proposto.

1 ADCT, art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

LRF, art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

LDO 2021. Art. 125. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.



II.2 – CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Cumpre-nos, ainda, o pronunciamento em relação à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL nº 1.561, de 2020, e de seus apensos, conforme determina o art. 54, inciso I, e o art. 139, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Entendemos que o PL nº 1.561, de 2020, está de acordo com as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, versa sobre matéria que não está reservada a competência privativa e não desafia qualquer disposição de natureza material veiculada na Constituição Federal.

Por tais razões, somos pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

II.3 – EXAME DE MÉRITO

Quanto ao mérito, o objetivo da presente proposição é prover uma fonte adicional de financiamento das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – Covid-19.

Diante da gravidade da situação de pandemia causada pela disseminação do Coronavírus em território nacional, consideramos que a medida é oportuna e de grande relevância, e certamente contribuirá para o reforço do apoio financeiro às ações de combate à pandemia.

Nesse sentido, quanto ao mérito, entendemos que a proposição deve ser acolhida pela Câmara dos Deputados, razão pela qual somos por sua aprovação. Não obstante, temos como necessário proceder a alguns ajustes de redação, de forma a refletir a melhor técnica legislativa, razão pela qual apresentamos o anexo Substitutivo.

II.4. CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, no âmbito da **Comissão de Seguridade Social e Família**, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.561, de 2020, na forma do anexo Substitutivo.



Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.561, de 2020, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do mesmo Substitutivo.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.561, de 2020, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2021.

Deputado GIOVANI CHERINI
Relator

2021-2867

Documento eletrônico assinado por Giovani Cherini (PL/RS), através do ponto SDR_56502, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 1 0 6 6 4 0 3 8 2 0 0 *

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 1.561, DE 2020

Autoriza o Poder Executivo a instituir a “Loteria da Saúde”, como modalidade de loterias de prognósticos numéricos, com a destinação do produto da arrecadação que especifica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir concurso de prognóstico numérico denominado “Loteria da Saúde”, regido pelo Decreto nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e pela Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979.

§ 1º A renda líquida dos concursos realizados da loteria de que trata esta Lei será destinada ao Fundo Nacional de Saúde – FNS.

§ 2º Enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), os recursos destinados ao FNS por força do disposto nesta Lei serão destinados exclusivamente para as ações de prevenção, contenção, combate e mitigação dos efeitos da pandemia.

Art. 2º O concurso de prognósticos de que trata esta Lei será autorizado pelo Ministério da Economia, que disporá sobre a forma, a periodicidade e a execução dos concursos, a fixação dos prêmios, o recolhimento do importo de renda sobre a premiação, o valor unitário das apostas, percentuais e limites das despesas com o custeio e a manutenção do agente operador da loteria.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2021.

Documento eletrônico assinado por Giovani Cherini (PL/RS), através do ponto SDR_56502, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



* c d 2 1 0 6 6 4 0 3 8 2 0 0 *

Deputado GIOVANI CHERINI
Relator

2021-2867

Apresentação: 31/03/2021 17:03 - PLEN
PRLP 2 => PL 1561/2020
PRLP n.2/0
Documento eletrônico assinado por Giovani Cherini (PL/RS), através do ponto SDR_56502,
na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato
da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 1 0 6 6 4 0 3 8 2 0 0 *