



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

PATRÍCIA SILVA ARAÚJO

**GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA EM ENTIDADES ESPORTIVAS PRIVADAS
SEM FINS LUCRATIVOS: Um estudo à Lei 9.615/1998 (Lei Pelé)**

BRASÍLIA

2019

PATRÍCIA SILVA ARAÚJO

**GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA EM ENTIDADES ESPORTIVAS PRIVADAS
SEM FINS LUCRATIVOS: Um estudo à Lei 9.615/1998 (Lei Pelé)**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Humberto Fernandes de Moura.

BRASÍLIA

2019

PATRÍCIA SILVA ARAÚJO

GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA EM ENTIDADES ESPORTIVAS PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS: Um estudo à Lei 9.615/1998 (Lei Pelé)

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Humberto Fernandes de Moura.

BRASÍLIA, ____ de _____ de 2019

BANCA AVALIADORA

Professor (a) Orientador (a)

Professor (a) Avaliador (a)

GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA EM ENTIDADES ESPORTIVAS PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS: Um estudo à Lei 9.615/1998 (Lei Pelé)

Patricia Silva Araújo

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo identificar as possibilidades e dificuldades da gestão e controle do Governo Federal quanto à avaliação de governança e transparência em entidades esportivas privadas sem fins lucrativos que executam recursos financeiros públicos. Em um primeiro momento, busca apresentar como é o Sistema Nacional do Desporto, disposto na Lei 9.615 de 28 de março de 1998 (Lei Pelé), bem como os seus artigos 18 e 18-A, o qual trazem de maneira autoaplicável, questões relacionadas à governança e seus desdobramentos no âmbito das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos. O estudo traz como ponto central o exame dos artigos 18 e 18-A da Lei Pelé arraigado no direito assegurado no artigo 217 da Constituição Federal de 1988.

Palavras – chave: Lei Pelé. Sistema Nacional do Desporto. Governança. Transparência. Controle Social.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| 1. O SISTEMA NACIONAL E BRASILEIRO DO DESPORTO | 7 |
| 1.1 - O Esporte como Direito Constitucional | 7 |
| 1.2 - A Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) | 10 |
| 1.3 - As manifestações desportivas | 12 |
| 1.4 - O Sistema Brasileiro e Nacional do Desporto..... | 14 |
| 1.5 – A origem dos recursos destinados ao Sistema Nacional do Desporto..... | 20 |
| 2. O SISTEMA DE GOVERNANÇA DAS ENTIDADES DESPORTIVAS | 23 |
| 2.1 - As alterações da Lei Pelé voltadas para a governança das entidades desportivas | 25 |
| 2.2 – Atribuições do extinto Ministério do Esporte | 30 |
| 2.3 – Desafios e proposta de soluções | 33 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 36 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 38 |

INTRODUÇÃO

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 217, assegura que “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais como direito de cada um” e determina que deverá ser observada “a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para o desporto de alto rendimento”.

Trata-se de uma garantia constitucional indispensável ao desenvolvimento cultural e social do cidadão brasileiro, que vai além de um direito positivado, pois se tem no esporte um componente intrínseco ao ser humano, capaz de ditar a sua condição de vida em sociedade.

Assim, a fim de regulamentar os dispositivos presentes na Constituição Federal de 1988 no que se refere ao esporte, foi editada a Lei 9.615 de 24 de março de 1998, também conhecida como Lei Geral do Esporte ou “Lei Pelé”, que rege as práticas esportivas quanto aos seus princípios, finalidades, organização, jurisdição, e demais matérias pertinentes.

A “Lei Pelé” instituiu como coordenadores e administradores de apoio e prática do desporto as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, a exemplo do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o Comitê Paraolímpico Brasileiro, as entidades nacionais e regionais de administração do desporto, as ligas nacionais e regionais, e as entidades de prática desportiva filiadas ou não às anteriores.

Instituiu-se, ainda, normas sobre o Sistema Nacional do Desporto, trazendo em seus artigos 18 e 18-A, questões relacionadas a governança e seus desdobramentos no âmbito das Entidades Privadas sem Fins Lucrativos que serão beneficiadas com recursos públicos ou renúncia fiscal. No mais, de forma intrínseca, traz a atuação do Poder Público face a avaliação prévia à transferência de recursos financeiros.

Como se verifica, cabe ao Poder Público a gestão dos recursos destinados ao fomento do desporto, que se paltará, portanto, nos princípios basilares da Administração Pública, quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sobre tal responsabilidade, o Tribunal de Contas da União se manifestou no sentido de ser necessária a regulamentação do disposto no art. 18-A da Lei Pelé, com disposição dos critérios objetivos para a análise da viabilidade e autonomia financeira das entidades, quando da administração dos recursos a serem repassados às entidades vinculadas e filiadas aos

Comitês, em especial, o Comitê Olímpico Brasileiro - COB, beneficiárias de recursos públicos e/ou isenções fiscais.

Em sendo assim, como se verá no presente estudo, várias foram as medidas levadas a efeito para cumprir com as recomendações/determinações exaradas pelo TCU, que vão desde a expedição de normativos ministeriais à alterações legislativas. De qualquer forma, o cerne principal foi a preocupação em garantir a eficácia decorrente dos princípios da Transparência, Controle Social, Democracia, Equidade, Prestação de Contas e Responsabilidade ao se destinar recursos financeiros a uma entidade privada.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi baseada em coleta de dados que engloba ações na Diretoria de Projetos da Secretaria Especial do Esporte, o qual é o setor responsável pelo procedimento de verificação dos artigos 18 e 18 -A da Lei 9.615/1998, após a extinção do Ministério do Esporte. Foi utilizado também, análise documental da legislação pertinente ao assunto, empregando-se em utilização de doutrina, leis, acórdãos, artigos e notas técnicas que compõem os processos administrativos daquela Pasta Ministerial.

Por fim, cumpre destacar que o tema em questão é pouco discutido e carece de mais atenção e regulamentação, conseqüentemente conta com pouca doutrina acerca do assunto. Ademais, as razões que motivaram a escolha deste tema estão entrelaçadas à minha área profissional, uma vez que trabalho na Secretaria Especial do Esporte e analiso diretamente os processos das entidades esportivas no que tange ao cumprimento das exigências elencadas nos artigos 18 e 18-A da Lei 9.615/1998.

1. O SISTEMA NACIONAL E BRASILEIRO DO DESPORTO

Ao decorrer do presente capítulo serão abordados os principais aspectos referentes ao Desporto Brasileiro, desde o seu reconhecimento na Constituição Federal como um direito fundamental até a sua regulamentação pelos normativos esparsos.

1.1 O Esporte como Direito Constitucional

O esporte, antes de ser um direito, é um componente do ser humano, uma condição da vida social, uma vez que o desporto atua diretamente no desenvolvimento cultural e social do cidadão brasileiro.

Por esta razão, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 217¹, reconheceu o esporte como um dever mandamental do Estado, conforme se apresenta:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Ademais, quanto à competência legislativa sobre desporto, expressamente a Constituição Federal de 1988, outorgou poderes concorrentes à União, aos Estados e ao Distrito Federal, entes não contemplados nas Constituições pretéritas:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Como se verifica, cabe ao Estado fomentar as práticas desportivas, como direito inerente a cada um, observando-se a autonomia das entidades desportivas, quanto à sua organização e funcionamento, tendo em vista a natureza jurídica dessas entidades.

¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Essa previsão constitucional tem como propósito fazer o desporto um direito de todos ao universalizar as práticas desportivas formais e informais, independentemente de ser competitivo, educativo ou participativo.

Observa-se que a constitucionalização do desporto foi um grande e transformador avanço que o Estado deu, uma vez que “deixa de ser apenas normatizador e fiscalizador, para se transformar em um importante fomentador, na medida em que o desporto passa a ser categorizado como direito do cidadão, dever do Estado e responsabilidade social de todos”².

Sobre o tema Álvaro Melo Filho³ destaca:

A constitucionalização do desporto através do art. 217 da Carta Magna teve, primacialmente, a virtude de ressaltar que as decantadas potencialidades do desporto Brasileiro ganham mais consistência e força expressiva, quando é a própria Constituição que aponta diretrizes para que as atividades desportivas desenvolvam-se em clima de harmonia, de liberdade e de justiça com sentido de responsabilidade social, além de dotar o desporto nacional de instrumentos legais para, se não reduzir, pelo menos resolver desportivamente grande parte das demandas entre os atores desportivos.

Ao se analisar o artigo e os incisos dispostos na Constituição de 1988, o qual se tem por verdadeiros princípios norteadores do direito desportivo, Álvaro Melo salienta que “o direito de cada um insculpido no caput do art. 217 da Lex Magna, harmoniza-se e integra-se com o dever do Estado, a quem cabe assegurar e proporcionar o direito de acesso e de permanência no processo desportivo nacional”⁴.

Nessa esteira, na busca para se alcançar um ordenamento desportivo típico e original, o inciso I do artigo 217 da CF, garantiu que as entidades desportivas, dirigentes e associações se auto organizassem, bem como alcançassem de uma forma eficiente os seus objetivos. “Em outras palavras, com autonomia, os entes desportivos estão aptos a buscar fórmulas capazes de resolver seus problemas, enriquecendo a convivência e acrescentando ideias criativas e soluções inovadoras mais adequadas às peculiaridades da sua organização e de sua atuação, desde que respeitados os limites da legislação desportiva nacional”⁵.

² MELO FILHO, Álvaro. Revista Brasileira de Direito Desportivo: **25 Anos de Constitucionalização do Desporto (Art. 217)**. 25º Volume. São Paulo: Lex Magister, 2014. p. 19

³ MELO FILHO, Álvaro. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. P 34-38.

⁴ MELO FILHO, Álvaro. **Revista Brasileira de Direito Desportivo: 25 Anos de Constitucionalização do Desporto (Art. 217)**. 25º Volume. São Paulo: Lex Magister, 2014. p. 20

⁵ MELO FILHO, Álvaro. Revista Brasileira de Direito Desportivo: **25 Anos de Constitucionalização do Desporto (Art. 217)**. 25º Volume. São Paulo: Lex Magister, 2014. p. 21

Com efeito, não há dúvidas de que essa previsão constitucional traz segurança às entidades esportivas na viabilização da prática das modalidades, aspirando obter resultados satisfatórios e exitosos quando das representações nacionais, por meio das equipes brasileiras e até mesmo a nível internacional, quando das disputas mundiais, como as olímpiadas.

Dessa forma, tendo em vista o ponto central deste estudo, cabe chamar atenção ao inciso II, do artigo 217 da CF, no que tange à “destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para o do desporto de alto rendimento”⁶, é importante dizer que essa destinação de recursos financeiros estatais, prioritariamente para o desporto educacional, “é critério que se explica por ser importante no processo educativo, ao favorecer a formação e promoção do homem, implantando hábitos saudáveis, estimulando a liderança, fortalecendo o aprendizado de regras de convivência e solidificando o sentimento de coesão comunitária e de identificação social”⁷.

Imperioso mencionar que a destinação de recursos públicos ao desporto visa contribuir para “desenvolver os conhecimentos, a motivação, as competências e a disponibilidade para fazer esforços pessoais, pois, o tempo consagrado às atividades desportivas na escola e na universidade, tem reais efeitos benéficos para a educação, sem esquecer que o desporto na sua função social, serve como meio para tornar as escolas mais atrativas e melhorar a taxa de frequência escolar”⁸.

Álvaro Melo, enfatiza a importância na destinação desses recursos para o desporto de alto rendimento:

O desporto de alto rendimento além de repercutir na popularidade e na motivação para ampliar o número de participantes de práticas desportivas, implica em abrir caminho e dar recursos financeiros para programas e experiências de caráter educativo, seja possibilitando a iniciação e a formação desportiva em escolas e universidades, seja viabilizando as atividades desportivas formais e não formais com finalidade pedagógica⁹.

⁶ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

⁷ MELO FILHO, Álvaro. **Revista Brasileira de Direito Desportivo: 25 Anos de Constitucionalização do Desporto (Art. 217)**. 25º Volume. São Paulo: Lex Magister, 2014. p. 24

⁸ MELO FILHO, Álvaro. **Revista Brasileira de Direito Desportivo: 25 Anos de Constitucionalização do Desporto (Art. 217)**. 25º Volume. São Paulo: Lex Magister, 2014. p. 24

⁹ MELO FILHO, Álvaro. **Revista Brasileira de Direito Desportivo: 25 Anos de Constitucionalização do Desporto (Art. 217)**. 25º Volume. São Paulo: Lex Magister, 2014. p. 25

Nesse sentido, cabe realçar que a destinação desses recursos públicos ao desporto educacional e o apoio das equipes brasileiras que participam de competições a nível internacional se revelam como um investimento, não um custo ao Estado, pois o esporte é um fenômeno social e de forte interação no meio educacional, de entretenimento e competitivo.

Como se pode ver a constitucionalização do desporto tornou o art. 217 essencial em sede de matéria jusdesportiva, uma vez que contribuiu para dar a máxima proteção jurídica ao desporto, que possui importante função social na formação do homem, de liberdade e de democratização, bem como traz uma inovação para as entidades desportivas, ao terem autonomia para se auto organizarem, inclusive quanto a gestão dos recursos públicos e privados obtidos pelas instituições desportivas.

Todavia, tendo em vista a importância do esporte na vida do cidadão e a forma como a constituição viabiliza esse direito por meio das modalidades esportivas, a Carta Magna deixou lacunas. Assim, houve a necessidade de regulamentar, por meio de leis os assuntos que ficaram sem respostas, e assim normatizar as pendências que não foram sanadas ou respondidas.

Diante disso, foram promulgadas quatro leis com a finalidade de abordar os assuntos pendentes: Lei Pelé, Lei Angelo/Piva, Bolsa Atleta e a Lei de Incentivo ao Esporte. Para o presente estudo a mais importante é a Lei Pelé.

1.2 A Lei 9.615/1998 (Lei Pelé)

A Lei 9.615 de 24 de março de 1998, também conhecida como a Lei Geral do Esporte ou “Lei Pelé”, regulamenta a Constituição Federal de 1988 no que diz respeito ao esporte. É uma norma jurídica brasileira sobre desporto, baseada nos princípios constitucionais.

Promulgada em 1998 ela foi idealizada quando Edson Arantes do Nascimento (o jogador de futebol Pelé) era Ministro de Estado do Ministério do Esporte.

A Lei Pelé revogou a Lei Zico¹⁰, que até então instituía as normas gerais sobre desporto. O normativo em comento foi criado com o intuito de dar mais transparência ao esporte nacional, bem como instituiu como coordenadores e administradores de apoio e prática

¹⁰ Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993. **Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 07 jul. 1993.

do desporto as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos como por exemplo o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro, assim como as entidades nacionais e regionais de administração do desporto, as ligas nacionais e regionais, e as entidades de prática desportiva filiadas ou não às anteriores.

De acordo com os apontamento feitos por Pimentel¹¹, o período entre a promulgação da Lei Zico e da Lei Pelé, apresentou:

(...) infere-se que, na década de 90, o Esporte no Brasil sofreu mudanças significativas, principalmente no que concerne ao espetáculo esportivo, com reflexos na legislação esportiva do período. Uma das preocupações do período referia-se à necessidade de melhorar o sistema esportivo e o governo federal, que defendia a adoção de gestão administrativa baseada na eficiência dos serviços prestados à sociedade, decidiu adotar uma nova regulamentação para o Esporte. O marco inicial das mudanças na legislação ocorreu em 1993 com a Lei Zico, com a presença, logo em seguida, da Lei Pelé.

A Lei Geral do Esporte, ou "Lei Pelé", normatizou as práticas esportivas quanto aos seus princípios, finalidades, organização, jurisdição, entre outras disposições. As observações de Veronez (2005, p.305)¹² sugerem o seguinte entendimento:

Se observarmos com atenção as duas leis que se propuseram a modernizar o esporte no Brasil, vamos perceber que 30 artigos são exatamente iguais ou com diferenças pouco significativas; 13 são semelhantes, mas sua transcrição é diferente; 12 são substancialmente diferentes; 18 receberam modificações pela Câmara Federal em relação ao projeto original. Acrescente-se a essa conta 23 artigos referentes ao bingo, no caso da Lei 9.615/1998.

A Lei Pelé traz em seus princípios fundamentais a exploração e a gestão do desporto profissional constituindo exercício de atividade econômica, sujeitando-se, especificamente, à observância dos princípios:

- I - da transparência financeira e administrativa;
- II - da moralidade na gestão desportiva;
- III - da responsabilidade social de seus dirigentes;
- IV - do tratamento diferenciado em relação ao desporto não profissional; e
- V - da participação na organização desportiva do País.

¹¹ PIMENTEL, E. dos S. **O conceito de esporte no interior da legislação esportiva brasileira: de 1941 até 1998.** 2007. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

¹² VERONEZ, L. F. **Quando o estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988.** 163 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

Nota-se que os princípios fundamentais estão, também, voltados para o ponto central deste artigo quanto as ações de governança e transparência, e que se estende também a controle social e gestão democrática.

1.3 As Manifestações Desportivas

A Lei Pelé institui normas gerais sobre esporte em nosso país, bem como afirma que o desporto tem quatro formas: desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação. A definição de cada uma dessas manifestações é dada tanto pela Lei Pelé, em seu artigo 3º, quanto pelo decreto que a regulamenta¹³.

I - desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III - desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

IV - desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.

Simões¹⁴, Consultor Legislativo no Senado Federal, trouxe a definição de que o “desporto educacional pode ser praticado em estabelecimentos escolares e não escolares. Seu objetivo é proporcionar o desenvolvimento integral da pessoa, sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer. Para isso, devem ser evitadas a seletividade, isto é, a distinção entre as pessoas e a competitividade excessiva entre seus praticantes. O desporto educacional é tão importante que a nossa Constituição determina que, em matéria desportiva, ele tenha prioridade na distribuição dos recursos públicos. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da

¹³ Decreto nº 7.984 de 08 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Diário Oficial da União, Brasília, 09 abr. 2013.

¹⁴ SIMÕES, Augusto Rafael. **Manifestações desportivas: o desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemensador/home/arquivos/textos-consultoria/tipos-de-desporto/view>.

Educação Nacional (LDB), estabelece que a educação física é obrigatória no currículo da educação básica”.

Por sua vez, “o desporto de participação é aquele praticado livremente pelas pessoas, sem regras oficiais a serem seguidas, como as brincadeiras infantis. Sua finalidade é contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, promover a saúde, a educação e a preservação do meio ambiente”¹⁵.

Já o desporto de rendimento, objeto deste estudo, “compreende as modalidades esportivas praticadas conforme regras nacionais e internacionais, com vistas à obtenção de resultados e à competição entre seus praticantes. Além disso, possui a finalidade de integrar pessoas e comunidades do nosso país e de outras nações. Pode ser praticado de maneira profissional, quando o atleta recebe salário, ou de forma não profissional. São exemplos dessa manifestação esportiva as modalidades disputadas nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, como o futebol, o basquete, o atletismo e o tênis”.¹⁶

Ademais, “o desporto de formação se caracteriza pela iniciação esportiva do atleta, quando ele adquire conhecimentos para aperfeiçoar sua capacidade técnica esportiva, não somente para fins competitivos, mas também com finalidade recreativa”¹⁷.

Por fim, este trabalho aborda uma das quatro manifestações do esporte, qual seja o Desporto de Rendimento, aquele praticado segundo regras rígidas com a finalidade de obter resultados. Quando se fala em desporto de rendimento se tem a vinculação às entidades que compõem o Sistema Nacional do Desporto, conforme pode ser verificado do caput do artigo 13 da Lei nº 9.615/1998 e corroborado, repetido integralmente, pelo artigo 6º do Decreto n.º 7.984/2013, que Regulamenta a Lei Pelé.:

Art. 13. O Sistema Nacional do Desporto tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento.

¹⁵ SIMÕES, Augusto Rafael. **Manifestações desportivas: o desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/tipos-de-desporto/view>.

¹⁶ SIMÕES, Augusto Rafael. **Manifestações desportivas: o desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/tipos-de-desporto/view>.

¹⁷ SIMÕES, Augusto Rafael. **Manifestações desportivas: o desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/tipos-de-desporto/view>.

Art. 6º O Sistema Nacional do Desporto tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento (...).

1.4 O Sistema Brasileiro e Nacional do Desporto

O art. 4º da Lei 9.615/1998, estabelece que compreende o Sistema Brasileiro do Desporto:

Art. 4º O Sistema Brasileiro do Desporto compreende:

I - o Ministério do Esporte;

II - (Revogado)

III - o Conselho Nacional do Esporte - CNE;

IV - o sistema nacional do desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade desportiva.

O art. 13 assim complementa:

Art. 13. O Sistema Nacional do Desporto tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento.

Parágrafo único. O Sistema Nacional do Desporto congrega as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, encarregadas da coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto, bem como as incumbidas da Justiça Desportiva e, especialmente:

I - o Comitê Olímpico Brasileiro-COB;

II - o Comitê Paraolímpico Brasileiro;

III - as entidades nacionais de administração do desporto;

IV - as entidades regionais de administração do desporto;

V - as ligas regionais e nacionais;

VI - as entidades de prática desportiva filiadas ou não àquelas referidas nos incisos anteriores.

VII - a Confederação Brasileira de Clubes.

De acordo com o Relatório de Levantamento do Sistema Nacional do Desporto realizado pelo Tribunal de Contas da União¹⁸:

O SBD e o SND apresentam finalidades diversas. O primeiro tem por objetivo garantir a prática desportiva regular e melhorar seu padrão qualidade, enquanto o segundo tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento. No entanto, por estar inserido no Sistema Brasileiro de Desporto, deve o Sistema Nacional do Desporto seguir suas diretrizes, especialmente no que tange à adequação de suas ações ao Plano Nacional do Desporto (PND).

¹⁸ Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto. **Relatório de Levantamento do Sistema Nacional do Desporto**. Brasília, 2015. P. 12

Nessa esteira ainda complementa¹⁹:

Compete ao Ministério do Esporte de acordo com a Lei 9.615/1998: a) propor o Plano Nacional do Desporto (PND) decenal, elaborado com apoio do Conselho Nacional do Esporte (CNE); b) verificar o cumprimento das exigências legais pelas entidades do Sistema Nacional do Desporto a serem beneficiadas com recursos públicos federais; c) verificar a compatibilidade e a adequação dos programas de trabalho apresentados; d) verificar o cumprimento dos contratos de desempenho firmados com essas entidades; e) acompanhar os programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, e sua participação em eventos desportivos; e f) apresentar anualmente relatório de aplicação de recursos que deverá ser aprovado pelo CNE.

Ao dispor sobre o CNE o relatório traz que “é órgão colegiado de normatização, de deliberação e de assessoramento vinculado ao Ministro de Estado do Esporte, conforme art. 11 da Lei nº 9.615/1998, tendo como atribuições: oferecer subsídios técnicos à elaboração do PND e propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do ME²⁰”.

Nessa esteira, destaca-se o art. 11 do Decreto nº 7.984/2013, o qual dispõe que compete ao CNE zelar pela aplicação dos recursos da Lei Pelé, oferecer subsídios à elaboração do PND, propor diretrizes para a integração entre o esporte e outros setores socioeconômicos, propor ações e mecanismos para incentivar boas práticas de gestão corporativa, de equilíbrio financeiro, de competitividade desportiva e de transparência na administração do desporto nacional, entre outras atribuições previstas na legislação.

A Lei nº 9.615/1998, traz em seu art. 4º, inciso IV, que os sistemas de desportos dos outros entes federativos organizam-se de forma autônoma e em regime de colaboração, e sua integração se dá por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade, seguindo o princípio da descentralização. Assim harmoniza-se o art. 7º do Decreto 7.984/2013, onde a constituição de sistemas próprios de desporto pelos municípios é facultativa.

Destaca-se, ainda, que dentro do SND o subsistema é formado pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB), pelo Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), pelo Comitê Brasileiro de Clubes (CBC) e as entidades nacionais de administração do desporto a eles filiadas ou vinculadas.

¹⁹ Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto. **Relatório de Levantamento do Sistema Nacional do Desporto**. Brasília, 2015. P. 12

²⁰ Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto. **Relatório de Levantamento do Sistema Nacional do Desporto**. Brasília, 2015. P. 12

De acordo com os artigos 14 e 15 da Lei 9.615/1998, “o COB e o CPB possuem competências análogas, cada um em sua área de atuação. A essas entidades compete, em especial, planejar as atividades do esporte, representar o País nos eventos olímpicos ou paraolímpicos, nos comitês e nos movimentos internacionais, bem como fomentar o movimento olímpico ou paraolímpico no território nacional”²¹.

Em relação ao CBC, a Lei Pelé não dispõe acerca de suas competências, mas refere-se apenas a respeito da destinação obrigatória dos recursos repassados à entidade, que devem ser aplicados somente na formação dos atletas olímpicos e paraolímpicos.

Os demais integrantes do SND também não têm competências definidas na lei em comento, que dispõem que serão definidas nos respectivos estatutos.

Nesse sentido, pormenorizando o sistema, observa-se em uma interpretação restritiva da Lei Pelé, que a primeira menção relevante ao COB se dá no Capítulo IV – “Do sistema Brasileiro do Desporto”, na seção IV “Do Sistema Nacional do Desporto”. O artigo 13 nomeia os órgãos responsáveis pela administração do esporte no país, colocando o COB como primeiro da lista, seguido respectivamente pelo Comitê Paraolímpico Brasileiro; entidades nacionais e regionais de administração do desporto; ligas nacionais e regionais e as demais entidades de prática esportiva, filiadas ou não às anteriores.

O COB é caracterizado juridicamente, segundo o artigo 1º do seu estatuto:

O Comitê Olímpico Brasileiro, neste Estatuto denominado COB ou pelo nome fantasia Comitê Olímpico do Brasil, é uma associação civil de natureza desportiva, pertencente ao Movimento Olímpico, de utilidade pública no Estado do Rio de Janeiro, sem fins lucrativos, fundada em 8 de junho de 1914, no Estado e na Cidade do Rio de Janeiro, onde tem sede e foro, na Avenida das Américas, nº 899, CEP 22.631-000, Barra da Tijuca, subsede na Avenida Embaixador Abelardo Bueno, s/nº, Portão 4, CEP 22.775-040, Jacarepaguá, Rio de Janeiro, podendo ainda constituir outras subsedes em todo o território nacional, estabelecida em conformidade com os dispositivos regulamentares do Comitê Olímpico Internacional, neste Estatuto denominado COI, dotada de autonomia e de acordo com a legislação brasileira. (COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO, 2017)²².

²¹ Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto.

Relatório de Levantamento do Sistema Nacional do Desporto. Brasília, 2015. P. 13

²² BRASIL. Comitê Olímpico do Brasil. **Estatuto Social.** Art. 1º. Disponível em:

<https://www.cob.org.br/public/uploads/documentos/201904111512463.pdf>.

Nessa esteira, cabe demonstrar mais uma vez por meio do art. 14 da Lei 9.615/98, que que o COB, o CPB e as entidades de administração do desporto são distintas uma da outra:

Art. 14. O Comitê Olímpico Brasileiro - COB, o Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB e as entidades nacionais de administração do desporto, que lhes são filiadas ou vinculadas, constituem subsistema específico do Sistema Nacional do Desporto.

Ademais, o parágrafo segundo do artigo 14, reforça a questão de que o COB estaria acima das entidades de administração, uma vez que traz competências de planejamento de atividades para os seus subsistemas específicos, a saber:

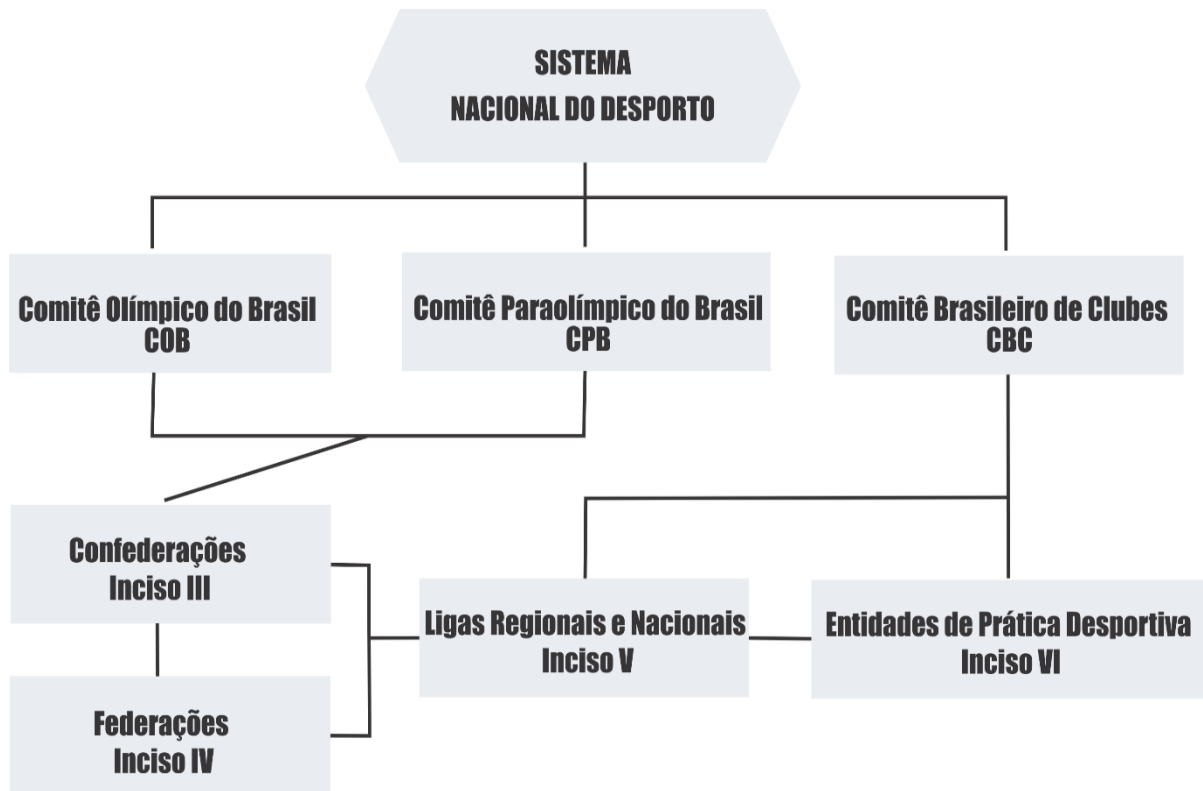
(...) §2º Compete ao Comitê Olímpico Brasileiro - COB e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB o planejamento das atividades do esporte de seus subsistemas específicos.

Nesse entendimento segue o art. 15 da lei em epígrafe, o qual delega ao COB a responsabilidade do movimento olímpico no país. As prerrogativas desse artigo estão em concordância com a Carta Olímpica, garantindo a proteção estatal pela utilização dos símbolos olímpicos. Isso preserva a autoridade e o direito de utilização da valiosa marca olímpica ao COB, e conseqüentemente, ao COI.

Esse destaque é dado com relação ao “Sistema Nacional do Desporto”, que tem como pressuposto promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento. Assim, resta claro que o legislador quis fazer uma distinção entre COB, CPB e entidades de administração do desporto, o qual o COB é “sui generis” em relação às demais entidades.

Apresenta-se a seguir, organograma a fim de demonstrar a composição do Sistema Brasileiro e posteriormente o Sistema Nacional do Desporto:





Nessa esteira, cabe esclarecer a respeito da criação das Entidades de Administração e Prática do Desporto. Desse modo, no que concerne especificamente aos fundamentos que balizam a constituição das entidades esportivas, há duas questões a serem invocadas com maior prevalência, embora haja outras que concorram em maior ou menor intensidade.

A primeira delas é a autonomia conferida constitucionalmente às entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento conforme art. 217, inciso I, da Constituição da República de 1988:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:
I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

Embora não comungue do entendimento externado por alguns doutrinadores da seara do Direito Desportivo - que conferem à autonomia dessas entidades um verdadeiro verniz de soberania, é inarredável a conclusão de que qualquer imposição por parte do Estado nesse campo deve levar em consideração tal garantia, fazendo-o com temperamento (AIDAR, C. M. 2007)²³.

²³ AIDAR, C. M. (2007). **Aspectos normativos e retrospectiva histórica da legislação desportiva infraconstitucional**. In: *Curso de direito desportivo sistêmico* (pp. 70-87). São Paulo : Quartier Latin.

Destarte, o Estado pode lhes exigir que adotem essa ou aquela forma, ainda que de livre escolha como prevê o art. 27, § 9º, da Lei nº 9.615, de 1998, mas também deve dispensar-lhes tratamento adequado, não lhes impondo obrigações que não seriam usualmente exigíveis de quaisquer outras associações, nem lhes obrigando em medida superior à necessária ao atendimento dos objetivos propostos:

Art. 27. As entidades de prática desportiva participantes de competições profissionais e as entidades de administração de desporto ou ligas em que se organizarem, independentemente da forma jurídica adotada, sujeitam os bens particulares de seus dirigentes ao disposto no art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, além das sanções e responsabilidades previstas no caput do art. 1.017 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, na hipótese de aplicarem créditos ou bens sociais da entidade desportiva em proveito próprio ou de terceiros.

§9º É facultado às entidades desportivas profissionais constituírem-se regularmente em sociedade empresária, segundo um dos tipos regulados nos arts. 1.039 a 1.092 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

Não se pode olvidar que o Estado não pode trazer para si a tarefa de garantir, de forma isolada, esse direito do cidadão, seja porque há outros interesses a serem satisfeitos e deveres estatais a serem cumpridos, seja porque grande parte do sistema esportivo é historicamente estruturado com base na autonomia dessas entidades, e antecede a própria constitucionalização do desporto no Brasil (para não dizer pelo mundo todo), sem falar que a partir da Constituição da República de 1988 houve um progressivo afastamento do Estado em relação à organização e funcionamento dessas entidades, em respeito ao comando constitucional.

É importante registrar que embora o resultado prático desse "afastamento" do Estado quanto à organização dessas entidades venha se dando mediante o estabelecimento de um sistema de concessões (normalmente baseado no aporte de recursos públicos em favor daqueles que se estruturarem da forma como a legislação infraconstitucional determinar) e não mais com a chancela para seu funcionamento, por exemplo, deve-se tomar o cuidado de não lhes impor algo que seja inexecutável, ainda que teoricamente justificável ou plausível.

Independentemente do entendimento teórico que se possa adotar a respeito de qual a melhor estrutura organizacional que tais entidades devam adotar, ou qual o grau de intromissão que o Estado deve ter em relação a elas, tais entidades têm uma estrutura cuja criação se protraí no tempo, e que é legalmente reconhecida pela legislação pátria, além do que compõem um sistema que é complexo e estenda seus efeitos, inclusive em âmbito internacional, tal como ocorre com as entidades olímpicas e paraolímpicas, cujo ápice do sistema encontra-se nos

respectivos Comitês Internacionais, com sede na Europa.

Dessa forma, o Poder Público encontra barreiras na própria legislação na constituição dessas entidades no que concerne a regulamentar e a impor-lhes ações de transparência bem como regular a execução dos recursos públicos sob gestão dessas entidades, devido à independência que a constituição federal lhes garante no que tange ao funcionamento que pode ser entendido de forma abrangente à operacionalização dos recursos, ainda que públicos.

Igualmente, ainda que haja entendimento amplo sobre a forma de constituição e funcionamento dessas entidades, da leitura dos acórdãos do Tribunal de Contas da União facilmente se depreende o entendimento de que as verbas decorrentes da Lei Agnelo Piva, em que pese, por ora, serem próprias das entidades elencadas na Lei nº 9.615 de 1998, possuem natureza de recursos de origem pública, devendo sua gestão aproximar-se ao máximo dos ditames das regras que regem a administração pública, principalmente quanto à transparência na sua gestão.

No entanto, é lícito sugerir, a propósito, que ao Poder Público caberia assumir tal encargo, resguardando a integridade ética associada ao exercício do controle social ainda que de caráter voluntário já que há recursos públicos descentralizados.

1.5 A origem dos recursos destinados ao Sistema Nacional do Desporto

Desde 1998, com a vigência da Lei Pelé, o Comitê Olímpico do Brasil – COB , à época Comitê Olímpico Brasileiro, passou a receber parcelas da arrecadação com concursos da Loteria Esportiva Federal, conforme dispunha seu art. 9º.

Observe-se, portanto, que mesmo antes da edição da chamada Lei Agnelo/Piva, a Lei Pelé não apenas destinava parte da arrecadação de loterias ao COB, como dispunha que esses valores constituiriam recursos próprios da entidade, a saber:

Art. 10. Os recursos financeiros correspondentes às destinações previstas no inciso III do art. 8º e no art. 9º, constituem receitas próprias dos beneficiários que lhes serão entregues diretamente pela Caixa Econômica Federal - CEF, até o décimo dia útil do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador²⁴.

²⁴ Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. **Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.** Art. 10. Diário Oficial da União, Brasília, 25 mar. 1998.

Posteriormente, a Lei nº 10.264, de 2001, conhecida como Lei Agnelo/Piva²⁵, modificou a Lei Pelé para introduzir em seu art. 56 novos percentuais destinados ao COB e CPB, oriundos de concursos de prognósticos e loterias. A nova norma repetiu o entendimento de que os valores destinados ao comitês, constituem recursos próprios da entidade:

Art. 56. Os recursos necessários ao fomento das práticas desportivas formais e não-formais a que se refere o art. 217 da Constituição Federal serão assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos provenientes de:

(...)

§3º Os recursos a que se refere o inciso VI do caput:

I – constituem receitas próprias dos beneficiários, que os receberão diretamente da Caixa Econômica Federal, no prazo de dez dias úteis a contar da data de ocorrência de cada sorteio;

As entidades listadas no artigo 13 da Lei Pelé são beneficiárias de recursos da Lei 9.615/1998, nos termos de seu art. 56, inciso VI e §1º, *in verbis*:

Art. 56. Os recursos necessários ao fomento das práticas desportivas formais e não-formais a que se refere o art. 217 da Constituição Federal serão assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos provenientes de: (...)

VI - 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento) da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se esse valor do montante destinado aos prêmios; (...)

§ 1º Do total de recursos financeiros resultantes do percentual de que trata o inciso VI do caput, 62,96% (sessenta e dois inteiros e noventa e seis centésimos por cento) serão destinados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e 37,04% (trinta e sete inteiros e quatro centésimos por cento) ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), devendo ser observado, em ambos os casos, o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União.

Portanto, cristaliza-se em lei a natureza jurídica dos repasses da Caixa Econômica Federal ao COB e CPB em razão da arrecadação com concursos de prognósticos e loterias, qual seja, que são transferências obrigatórias em virtude de disposição legal, tratando-se de recurso próprio da entidade, de natureza não orçamentária, inclusive não incluído nas disposições da Lei Orçamentária Anual e, conseqüentemente, não contingenciável, não condicionável.

²⁵ Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001. **Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto.** Diário Oficial da União, Brasília, 17 jul. 2001.

Em outra alteração da Lei Pelé, agora por meio da Lei nº 12.868, de 2013, incluiu-se uma série de condicionantes à efetivação de repasses de recursos públicos a entidades privadas no meio esportivo, como consta do art. 18-A.

Recentemente, houve mais uma vez modificação na Lei Pelé, dado que dela se retirou todos os dispositivos que dispunham acerca dos repasses dos recursos de concursos de prognósticos e loterias. Trata-se da Lei nº 13.756, de 2018²⁶, que, por meio de seu art. 46, revogou o que a Lei Agnelo/Piva havia introduzido na Lei Pelé. Isso significa que todas as disposições legais acerca das transferências de recursos de concursos de prognósticos e loterias ao COB e CPB, inclusive aqueles constantes dos arts. 8º ao 9º da versão original da Lei Pelé, foram todos revogados e repassados para a nova Lei nº 13.756, de 2018.

Há que se observar, portanto, que com as revogações acima citadas, a Lei nº 13.756, de 2018, também retirou a obrigatoriedade de se observarem as normas aplicáveis a convênios na execução, ainda que descentralizada, dos recursos de concursos de prognósticos e loterias recebidos pelo Fundo Nacional de Segurança Pública -FNSP, em especial, o próprio COB, que é o maior beneficiário pelos recursos repassados diretamente pela Caixa Econômica Federal – CEF.

Os recursos acima mencionados são repassados de forma automática pela Caixa Econômica Federal - CEF e disponibilizados às entidades no prazo de dez dias úteis a contar da data de cada sorteio das loterias, de acordo com o art. 56, § 4º, da mesma Lei. A partir disso, COB e CPB transferem parte desses valores às suas entidades filiadas por meio da celebração de convênios.

Não obstante que o repasse da CEF seja automático e de forma direta, a edição da Lei nº 13.756/2018, não revogou o artigo 56 da Lei Pelé, tornando ainda obrigatório pelas entidades beneficiadas pelos repasses da loteria a cumprirem o disposto no artigo 56, que impõe condições necessárias para o recebimento dos recursos, tais como as contidas no art. 56, §7º, aprovação, pelo Conselho Nacional do Esporte, do relatório anual da aplicação dos recursos

²⁶ Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. **Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n.º 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994.** Diário Oficial da União, Brasília, 13 dez. 2018.

apresentado pelo Ministério do Esporte, responsável pelo acompanhamento dos programas e projetos e, no seu artigo 56-A, quanto à obrigatoriedade da assinatura de contrato de desempenho entre o Ministério do Esporte e a entidade beneficiada, além da obrigatoriedade de se constituir estatuto em consonância com a lei e que portanto, tenha em seu conteúdo o mínimo de exigências e finalidades fins a ser contempladas nos estatutos.

É importante destacar que tratam-se de recursos de origem da Seguridade Social, conforme prevê o artigo 21 e 22 da Lei 13.756/2018:

Art. 21. Os agentes operadores depositarão na conta única do Tesouro Nacional os valores destinados à seguridade social, ao imposto de renda incidente sobre a premiação e aos demais beneficiários legais, exceto os valores previstos no art. 22 desta Lei.

(...)

Art. 22. Os agentes operadores repassarão as arrecadações das loterias diretamente aos seguintes beneficiários legais:

I – o COB;

I - o CPB;

III - CBC;

IV - a CBDE;

V - a CBDU;

VI - a Fenaclubes;

Estes recursos têm destaque em nossa Consituição Federal de 1988, em seu art. 194;

Seção IV – Da Assistência Social e Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto:

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...)

– caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

2. O SISTEMA DE GOVERNANÇA DAS ENTIDADES DESPORTIVAS

Atualmente, a adoção de boas práticas de governança traz grandes benefícios para as organizações não somente do meio corporativo, mas também de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. A cobrança da sociedade por atitudes mais éticas e transparentes reforça a importância do desenvolvimento dessas práticas dentro dos mais variados contextos²⁷.

²⁷ MEZZADRI, Fernando Marinho. **Cartilha de governança em entidades esportivas Lei 9.615/98**. Brasília : Ministério do Esporte, 2018.

O controle social vem ganhando relevância na sociedade brasileira, dessa forma é necessário identificar as possibilidades e dificuldades da gestão e controle do Governo Federal no que tange à avaliação de governança e transparência em entidades esportivas privadas sem fins lucrativos, que executam recursos financeiros públicos.

Diante disso, bem como em respeito aos ditames conferidos pela Constituição Federal de 1988, houve a necessidade de se regulamentar o esporte no Brasil. Para tanto foi criada a Lei Pelé, que teve como finalidade traçar as diretrizes a serem seguidas pelas entidades e também as normas necessárias para que os recursos disponibilizados fossem utilizados de maneira responsável e destinados a sua finalidade precípua: Desenvolver o esporte no Brasil.

Assim, tendo em vista o alto investimento público nessas organizações, o então Ministério do Esporte passou a utilizar os artigos 18 e 18-A da Lei Pelé, como forma de impor certo controle e avaliação prévios aos recursos financeiros destinados à essas entidades.

Diante disso, tendo em vista que aquela Pasta Ministerial é órgão responsável pela fiscalização dos recursos destinados às entidades que compõem o SND, de forma paliativa editou a Portaria 115/2018, que visa regulamentar o procedimento de verificação do cumprimento das exigências previstas nos art. 18, art.18-A da Lei Pelé.

Em suma, essa verificação prévia consiste em uma análise dos documentos das entidades esportivas, com o objetivo de se constatar se possuem viabilidade e autonomia financeira, se possuem regularidade quanto as suas obrigações fiscais e trabalhistas, se são transparente quanto à gestão da movimentação dos recursos, bem como se dispõem de uma gestão democrática.

Após a realização dessa análise, e tendo a entidade interessada atendido a todos os requisitos elencados nos artigos 18 e 18-A, o Ministério do Esporte emite um documento chamado de Certidão de Registro Cadastral²⁸, o qual atesta que o proponente está habilitado para conforme o art. 2º da Portaria 115/2018, recebam:

I - recursos decorrente de renúncia fiscal com base na Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006:

II - recursos que integram o Orçamento Geral da União; e

III - recursos públicos destinados ao Comitê Brasileiro de Clubes - CBC, Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB e Comitê Olímpico do Brasil - COB, conforme disposto no art. 9º e art. 56. §1º e §10. da Lei nº 9.615, de 1998.

²⁸ BRASIL. Ministério do Esporte. **Certidão de Registro Cadastral**. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/convenios/57642-entidades-certificadas>

Cumpra mencionar, que como parte do sistema de governança das entidades desportivas o Ministério do Esporte elaborou uma cartilha em que busca apresentar:

(...) regras mínimas de transparência, gestão democrática e responsabilidade dos gestores, apontando uma nova direção a ser seguida pelas entidades componentes do Sistema Nacional do Desporto. O material foi concebido a partir de uma visão não só do Ministério do Esporte, mas dos próprios órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, externadas em seus acórdãos e auditorias²⁹.

Em suma a cartilha busca “orientar os gestores de entidades beneficiadas pelos recursos da Lei Agnelo Piva na elaboração de seus regulamentos internos e na própria gestão da entidade”³⁰.

No mais, busca também orientar aos gestores que busquem o Princípio da Transparência e Controle Social, Princípio da Democracia e da Equidade, o Princípio da Prestação de Contas e o Princípio da Responsabilidade.

2.1 As alterações da Lei Pelé voltadas para a governança das entidades desportivas.

No que tange às alterações na Lei Pelé cumpre destacar que houve várias modificações em seu texto desde a sua promulgação.

Uma das modificações significativas e importantes para este estudo foi a redação dos artigos 18 e 18-A, que integram a Seção IV da Lei, sobre o Sistema Nacional do Desporto. Tais artigos tem por finalidade regulamentar questões relacionadas à governança no contexto das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos.

O art. 18, foi alterado pela Lei nº 12.395, de 2011. Já o artigo 18-A que é originário da Lei nº 12.868, de 2013, foi modificado com alteração no §1º, inciso II, de forma impositiva pela Lei nº 13.155, de 2015.

No entanto, as modificações realizadas pela legislação posterior, principalmente em relação aos critérios exigidos e descritos nos artigos 18 e 18-A, trouxeram preocupação aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União - TCU.

²⁹ MEZZADRI, Fernando Marinho. **Cartilha de governança em entidades esportivas Lei 9.615/98**. Brasília : Ministério do Esporte, 2018.

³⁰ MEZZADRI, Fernando Marinho. **Cartilha de governança em entidades esportivas Lei 9.615/98**. Brasília : Ministério do Esporte, 2018.

Neste sentido, iniciou-se diversas intervenções daquela Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 566/2014-TCU-PLENÁRIO, o qual recomendou a regulamentação do disposto no art. 18-A da Lei Pelé, “estabelecendo critérios objetivos para a análise da viabilidade e autonomia financeiras das entidades de administração do desporto vinculadas e filiadas ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB, beneficiárias de recursos públicos e/ou isenções fiscais”³¹.

O item 9.3 do Acórdão em comento emitiu as seguintes determinações, *litteris*:

(...)

9.3. com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Esporte - ME que:

9.3.1. regulamente a aplicação do art. 18, inciso I, da Lei 9.615/1998, estabelecendo critérios objetivos para a análise da viabilidade e autonomia financeiras das entidades de administração do desporto vinculadas e filiadas ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB, beneficiárias de recursos públicos e/ou isenções fiscais; e

9.3.2 demande das confederações que pretendam mudar de sede estudo fundamentado no qual fique evidenciado que a transferência de sede não afetará a viabilidade e autonomia financeira da confederação, previstas no art. 18, inciso I da Lei 9.615/1998;

(...)

Para além da determinação contida no item 9.3.2 do Acórdão acima transcrito, em 15 de outubro de 2013, foi editada a Lei 12.868, que introduziu o art. 18-A na Lei Pelé, o qual tem seguinte redação:

Art. 18-A. Sem prejuízo do disposto no art. 18, as entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, referidas no parágrafo único do art. 13, somente poderão receber recursos da administração pública federal direta e indireta caso:

- seu presidente ou dirigente máximo tenham o mandato de até 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) única recondução;
- atendam às disposições previstas nas alíneas “b” a “e” do § 2º e no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997;
- destinem integralmente os resultados financeiros à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais;
- sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão;
- garantam a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;
- assegurem a existência e a autonomia do seu conselho fiscal;
- estabeleçam em seus estatutos:

³¹ **Tribunal de Contas da União**. Processo TC 006.120/2012-1. Disponível em: <https://bit.ly/2SaT732>

princípios definidores de gestão democrática;
 instrumentos de controle social;
 transparência da gestão da movimentação de recursos;
 fiscalização interna;
 alternância no exercício dos cargos de direção;
 aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção, precedida por parecer do conselho fiscal; e
 participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; e

VIII - garantam a todos os associados e filiados acesso irrestrito aos documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto, os quais deverão ser publicados na íntegra no sítio eletrônico desta.

§ 1º As entidades de prática desportiva estão dispensadas das condições previstas:

I - no inciso V do caput;

II - na alínea g do inciso VII do caput deste artigo, no que se refere à eleição para os cargos de direção da entidade; e

- no inciso VIII do caput, quanto aos contratos comerciais celebrados com cláusula de confidencialidade, ressalvadas, neste caso, a competência de fiscalização do conselho fiscal e a obrigação do correto registro contábil de receita e despesa deles decorrente

§ 2º A verificação do cumprimento das exigências contidas nos incisos I a VIII do caput deste artigo será de responsabilidade do Ministério do Esporte.

Face a essa sequência de atos legislativos, o Ministério do Esporte elaborou a regulamentação desses artigos por meio da Portaria GM/ME 224, de 18 de setembro 2014, que teve por objetivo uniformizar o critérios, a partir dos quais a equipe de servidores da aquela Pasta devem/deveriam analisar o cumprimento das exigências legais dispostas nos art. 18 e 18-A da Lei nº 9.615, de 1998.

Por conseguinte, adveio a Portaria ME Nº 382/2016, “com a finalidade de discutir e deliberar sobre propostas de alterações na Portaria ME Nº 224/2014 e definir critério(s) objetivo(s) para regulamentar a forma de comprovação da viabilidade e autonomia financeiras de que cogita o art. 18 da Lei nº 9.615/98”³²

É importante mencionar que a alteração promovida pela Lei nº 13.155, de 2015, no §1º, inciso II, do art. 18-A da Lei nº 9.615 de 1998, é posterior a promulgação da Portaria GM/ME nº 224, de 2014. Deste modo, a referida portaria foi publicada no Diário Oficial da União, em 19 de setembro de 2014, ou seja, antes da referida lei, fazendo com que, a

³² BRASIL. Ministério do Esporte. Processo Administrativo Nº 58000.011645/2016-23. **Portaria 382, de 10 de outubro de 2016**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

modificação do art. 18-A, ora mencionado, impusesse a necessidade de revisão da citada portaria 224/2018, quanto ao seu lapso tem poral, no que tange aos seus dispositivos, uma vez que há discordância entre os textos publicados.

Outra justificava seria o “reconhecimento pelo Ministério do Esporte que desde a promulgação da Portaria n° 224/2014 apontavam limitações no normativo proposto, sendo reconhecida a necessidade de aperfeiçoamento, conforme consta nas manifestações contidas nas Notas Técnicas Conjuntas n° 1/2014 e n° 2/2014”³³ a saber:

Nota Técnica Conjunta n° 1/2014 de 18 de setembro de 2014:

A minuta apresentada, em linhas gerais, supre a padronização necessária para que os agentes públicos e as entidades pleiteantes dos recursos públicos da área esportiva consigam interpretar os Artigos 18 e 18-A da Lei Pelé de forma objetiva e clara dentro dos limites do Ministério do Esporte. Trata-se de um esforço de regulamentação com limitações, mas que possibilita a continuidade dos trabalhos, sobretudo na situação especial criada pela aproximação dos jogos olímpicos em território nacional.

Como exposto na presente nota, sobretudo com relação ao inciso I do Art. 18 que, dada sua complexidade e inovação, merece aperfeiçoamento, mas com uma alternativa imediata em que se evite um vácuo normativo ou prejudique o desempenho dos atletas nacionais no presente ciclo olímpico.

Sugerimos a edição da Portaria, observando os pontos apresentados e a continuidade das discussões e estudos para o aprimoramento da regulamentação. (Grifou-se)

Nota Técnica Conjunta n° 2/2014 de 20 de outubro de 2014:

(...) Dando continuidade ao debate interno que originou a edição da Portaria em tela, a atual nota visa sugerir aprimoramentos na mesma e procedimentos para a continuidade dos trabalhos, conforme sugerido na Nota Técnica Conjunta n°01/2014/ME. (...)

(...) Para aprimorar a Portaria n° 224/2014 e ampliar seus efeitos, sugerimos dois desdobramentos concomitantes, dado o exposto acima:

Constituir de grupo de trabalho para atender o disposto no inciso I do Artigo 3° da Portaria, conforme sugestão apresentada no anexo I.

Republicação corretiva da Portaria, nos moldes apresentados no anexo II desta Nota; (...).³⁴

Diante das controvérsias, surgidas pelo lapso temporal entre a edição da Portaria 224/2014 e a alteração realizada pela Lei n° 13.155 de 2015, que estava em desconformidade com a portaria que já vinha sendo utilizada pelo Ministério do Esporte, foi provocado a instauração do grupo de trabalho, por recomendação do próprio TCU, o qual por meio do Acórdão n° 566/2014 – TCU – Plenário de 12 de março de 2014, recomendou que o Ministério

³³ BRASIL. Ministério do Esporte. Processo Administrativo N° 58000.011645/2016-23. **Parecer NP: 00188/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

³⁴ BRASIL. Ministério do Esporte. **Processo Administrativo N° 58000.000374/2014-19**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

do Esporte estabelecesse critérios objetivos para regulamentar o Art. 18, inciso I, da Lei nº 9.615, de 1998:

(...) 9.3. com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Esporte – ME que:

9.3.1. regulamente a aplicação do art. 18, inciso I, da Lei 9.615/1998, estabelecendo critérios objetivos para a análise da viabilidade e autonomia financeiras das entidades de administração do desporto vinculadas e filiadas ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB, beneficiárias de recursos públicos e/ou isenções fiscais; (...)

Destaca-se, que durante o transcorrer dos trabalhos, sobretudo durante o mês de dezembro de 2016, o TCU emitiu diversos acórdãos que direta ou indiretamente, abordaram a temática da regulamentação dos artigos 18 e 18-A da Lei Pelé, visto que foram emitidos a partir de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada no COB, no CPB, na CBC e em várias confederações, com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos provenientes da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé), mediante auditorias de conformidade, a exemplo dos Acórdãos: 3148/2016; 3149/2016 e 3152/2016, todos do Plenário do TCU³⁵.

O Acórdão 3148/2016, em suma determinou que o Ministério do Esporte apresentasse plano de ação, com vistas a sanear junto à Confederação Brasileira de Judô, irregularidades que afrontam a Lei Pelé no tocante aos repasses de recursos, tais como ausência da representação de atletas nos cargos de direção, eliminação ao pleno alcance do controle social, bem como a insuficiência de documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto.

No que tange ao Acórdão 3146/2016, o qual foi direcionado ao Comitê Olímpico do Brasil, a determinação foi para que o Ministério do Esporte sanasse junto ao COB irregularidades que afrontam a Lei Pelé em relação a ausência de previsão de instrumentos de controle social e de transparência da gestão da movimentação de recursos, pouca participação de atletas, bem como ausência de previsão em estatuto de exigências elencadas nos artigos 18 e 18-A da Lei 9.615/98.

Já o Acórdão nº 3152/2016, continha determinações referentes à Confederação Brasileira de Rugby, também com relação ao descumprimento à Lei Pelé especificamente por ausência de instrumentos de controle social e gestão democrática.

³⁵ Tribunal de Contas da União. Processo TC 023.765/2015-1. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>

Neste diapasão, destaca-se a determinação contida no Acórdão nº 3162/2016 -TCU- Plenário de 07 de dezembro de 2016³⁶, que impôs:

9.4. determinar ao Ministério do Esporte, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU) que elabore plano de ação com cronograma de atividades e respectivos prazos, a fim de regulamentar e uniformizar critérios a serem utilizados para avaliar o cumprimento de todos os dispositivos dos artigos 18 e 18-A por parte das entidades definidas em lei, tomando como base as situações concretas identificadas em cada processo específico desta FOC e encaminhe ao TCU os resultados no prazo de 60 (sessenta) dias;

Diante disso, o Ministério do Esporte pressupôs a elaboração de um novo normativo, a Portaria 115/2018, “dispondo a respeito dos requisitos a serem preenchidos pelas entidades beneficiárias de repasses de recursos, ou que gozem de isenções tributárias, com vistas a orientar a análise por parte dos servidores desta Pasta quanto ao seu efetivo cumprimento, a partir de critérios objetivos preestabelecidos e de conhecimento público”³⁷

2.2 Atribuições do extinto Ministério do Esporte

O Decreto 7.784, de 07 de agosto 2012³⁸, aprovou a estrutura regimental do Ministério do Esporte, o qual trouxe em seu artigo 1º:

Art. 1º O Ministério do Esporte, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;
- II - intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;
- III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas; e
- IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e às ações de democratização da prática esportiva e da inclusão social por meio do esporte.

Com a criação da Lei 9.615/98, em seu artigo 5º, §3º, ficou disposto que cabe ao Ministério do Esporte a proposição do Plano Nacional do Desporto (PND). Nessa esteira, em seu artigo 6º, §2º, fica determinado que aquela Pasta será responsável pelo repasse de recursos

³⁶ Tribunal de Contas da União. Processo TC 023.765/2015-1. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>

³⁷ BRASIL. Ministério do Esporte. Processo Administrativo Nº 58000.011645/2016-23. **Parecer NP: 00188/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

³⁸ Decreto nº 7.784 de 07 de agosto de 2012. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte**. Diário Oficial da União, Brasília, 08 agosto. 2012.

aos Estados e ao Distrito Federal. Não obstante, no artigo 7º, da mesma lei, o ME deve garantir que os recursos sejam destinados de forma correta e estejam em consonância com o PND.

A Lei Pelé também determina que o vínculo entre o recebimento de recursos públicos federais e a execução de atividades relacionadas ao PND serão estabelecidos mediante a prévia celebração de contrato de desempenho com o ME, onde e serão fixadas metas de desempenho (art. 56-A, § 1º), neste artigo também inclusos os Comitês: COB, CPB e o CBC.

Quanto ao contrato de desempenho, vale mencionar o Decreto nº 7.984/2013 que veio para regulamentar as lacunas não supridas pela Lei Pelé, mas que sem a prévia existência do Plano Nacional do Desporto –PND , ficam esvaziados as exigência do cumprimento do contrato de desempenho, pois ambos os instrumentos estão correlacionados.

Imperioso destacar dentro desse tema o Relatório de Levantamento realizado pelo TCU em 2014, a Corte de Contas determinou ao Ministério do Esporte que lhe enviasse, por intermédio da Secex/Educação, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo cronograma de atividades e respectivos prazos e responsáveis para a apresentação do PND e da assinatura dos contratos de desempenho (TC 021.654/2014-0, Acórdão 1785/2015-TCU Plenário, relator Ministro Augusto Nardes)³⁹.

Na oportunidade, o relator da matéria registrou no voto condutor da deliberação plenária, de 22/7/2015:

16. A ausência do PND indica uma falta de planejamento no âmbito do desporto no Brasil, uma vez que não há indicadores estratégicos, bem como, diretrizes claras para a aplicação e a distribuição dos recursos com metas e indicadores de desempenho para os diversos segmentos esportivos.

17. Em adição, tal lacuna impacta na assinatura dos contratos de desempenho das entidades beneficiárias de recursos públicos com o Ministério do Esporte. Afinal, a Lei nº 9.615/1998, a partir de alterações promovidas pela Lei nº 12.395/2011, prevê que, para fins de cumprimento da obrigação de garantir a aplicação dos recursos em consonância com o Plano Nacional do Desporto, o COB, o CPB e as entidades nacionais deveriam assinar contratos de desempenho com o ME.

Tais considerações do relator foram, na ocasião, corroboradas em declaração de voto do ministro Vital do Rego, nos seguintes termos:

³⁹ Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 021.654/2014-0. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>.

Um dos pontos que me chamaram a atenção diz respeito ao fato de o processo de elaboração do Plano Nacional do Desporto - PND encontrar-se em processo incipiente, nada obstante o comando legal para sua realização datar de 2011.

Essa situação configura uma preocupante desarticulação nos processos de planejamento, principalmente se considerarmos que as diretrizes do SND, cujo objetivo é promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento, deviam se adequar às ações do referido plano. Tal desarticulação mostrou-se presente também entre as secretarias finalísticas do Ministério do Esporte, fortalecida pela ausência de um planejamento estratégico do Ministério. Sendo assim, considero pertinentes as determinações propostas pelo Relator sobre o assunto⁴⁰.

Desta maneira, persiste a omissão da pasta ministerial até a conclusão deste estudo, a despeito do longo tempo transcorrido desde o comando legal que atribuíra ao Ministério do Esporte a proposição do Plano Nacional do Desporto, assim como da determinação da Corte de Contas para que o ministério apresentasse plano de ação com vistas ao cumprimento da norma legal.

Diante das determinações impostas pela Lei Pelé ao Ministério do Esporte, bem como o imobilismo do órgão no inadimplemento quanto à elaboração do PND, aquela Pasta Ministerial iniciou um processo paliativo no sentido de encontrar medidas que tivessem a finalidade de suprir a não proposição da proposta do PND e do contrato de desempenho.

Tal medida se tornou necessária pela omissão do ME, uma vez que se passou um longo período entre as regras expressas no comando legal atribuídos à Pasta Ministerial com relação à proposição do PND e do contrato de desempenho, o qual traz ao órgão responsável dificuldades em realizar uma avaliação mais precisa e de maior controle a respeito da execução e planejamento dos recursos financeiros repassados as entidades.

Em razão disso, considerando a inexistência do PND, o Ministério do Esporte, de forma paliativa, editou a Portaria N° 224/2014, que trouxe em sua redação, uma regulamentação que se assemelha ao texto disposto em Lei, como providência necessária para se estabelecer um controle e avaliação prévios à liberação dos recursos financeiros.

Todavia houve inúmeras discussões sobre as lacunas existentes e não respondidas pela Portaria 224/2014, bem como as recomendações do TCU em acórdãos e relatórios acerca do tema. Diante disso, foi criado um Grupo de Trabalho constituído com o objetivo de

⁴⁰ Tribunal de Contas da União. Processo TC n° 021.654/2014-0. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>.

modificar a Portaria em epígrafe e elaborar outro normativo que “trouxesse não somente alterações meramente formais, mas devidamente norteada em uma análise documental, garantindo mais efetividade de governança e transparência, não constituindo uma gestão temerária e sim com controle social no dia a dia do funcionamento das instituições”⁴¹.

“Neste passo, diante da necessidade de regulamentar a transferência dos recursos públicos federais em obediência inclusive às recomendações do Tribunal de Contas da União, o Ministério do Esporte”⁴² disciplinou a Portaria N°115/2018. No entanto, se restringiu somente aos recursos administrados por sua pasta, o que deixa claro a fragilidade e evidencia lacunas existentes nas exigências estabelecidas para o repasse dos recursos financeiros provenientes dos prognósticos da loteria por ação da Lei Piva, o qual tem seu repasse realizado de forma direta pela Caixa Econômica Federal ao COB, CPB e CBC.

Porém, na busca de se resolver de forma efetiva, o que tange ao PND e ao contrato de desempenho, não houve outra alternativa a não ser utilizar a Portaria ME_N° 115/2018, que trouxe inovações, em especial, atribuir à Coordenação Geral de Convênios a competência como setor responsável para a emissão da certificação e verificação dos documentos e dos critérios exigidos no normativo.

2.3 Desafios e propostas de soluções

Ante a exposto, é possível verificar que nesse aspecto de acompanhamento, há fragilidades do Ministério do Esporte quanto à função supervisora sobre o desporto nacional, particularmente, no que concerne à gestão dos recursos da Lei Agnelo-Piva.

Nota-se, a ausência de diretrizes e metas governamentais para o esporte de alto rendimento e conseqüentemente para o PND e contrato de desempenho, que orientem o Ministério do Esporte ao acompanhamento da aplicação de recursos públicos.

Assim, diante das fragilidades elencadas, caberia ao Ministério do Esporte elaborar um projeto de Lei específico disciplinando no PND, já que a Administração Pública lhe permite. Nesse sentido, “aproveitando o projeto de lei que aprova o Plano Nacional do

⁴¹ BRASIL. Ministério do Esporte. Processo Administrativo N° 58000.011645/2016-23. **NOTA TÉCNICA N° 1/2017/CGCON/DGE/SECEx**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

⁴² BRASIL. Ministério do Esporte. Processo Administrativo N° 58000.011645/2016-23. **Parecer NP: 00188/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

Desporto e institui alterações na Lei n° 9.615/1998, propor novas regras para melhor disciplinar os artigos 18 e 18-A no que tange aos recursos públicos federais administrados por entidades privadas”⁴³.

Também, na esteira do PL – PND, seria oportuno regulamentar “os recursos públicos federais a título de patrocínio feito por qualquer ente público e o efetivo papel do Ministério do Esporte na fiscalização destes recursos federais que não passam pela administração ministerial e advém da Administração Indireta”⁴⁴.

Neste sentido, ainda que sejam recursos oriundos da administração indireta, derivados de patrocínio de Estatais, estes recursos públicos são administrados diretamente e de forma autônoma pelos Comitês (COB, CPB e CBC) e, são repassados aos seus filiados sem que estejam previstos no orçamento geral da União, portanto, deveriam respeitar os artigos 18 e 18-A e a Portaria n° 115/2018.

Todavia, a regulamentação acima sugerida ultrapassa os limites da competência ministerial. Assim sendo, faz-se urgente a proposta de um decreto presidencial que regule tais artigos ou que seja aproveitada a proposta do projeto de lei (PL – PND) e se façam as devidas correções, para que se tenha um controle maior e mais correto quanto aos repasses e à sua destinação.

Oportunamente, vale destacar que a elaboração de instâncias de negociação de controle social, com a participação efetiva de membros da sociedade civil, poderia ser de grande valia no processo de acompanhamento da execução dos recursos descentralizados e utilizados pelas entidades desportivas por força dos repasses efetivados diretamente por meio da Lei Piva.

Assim, pode este ser um dos critérios paliativos a serem inseridos em uma atualização da Portaria 115/2018, uma vez que há uma maior viabilidade em ser executado por ato do Ministro de Estado que, com tais medidas, poderia garantir uma maior agilidade e um menor risco nos repasses feitos pela administração, trazendo uma maior descentralização desses

⁴³ BRASIL. Ministério do Esporte. Processo Administrativo N° 58000.011645/2016-23. **Parecer NP: 00188/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

⁴⁴ BRASIL. Ministério do Esporte. Processo Administrativo N° 58000.011645/2016-23. **Parecer NP: 00188/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

recursos a serem utilizados por toda sociedade em atendimento às garantias constitucionais e garantindo um controle mais democrático na sua execução.

Por fim, cabe mencionar que o Ministério do Esporte foi extinto por meio do Decreto Nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019⁴⁵, o qual passou a ser Secretaria Especial do Esporte ligado ao Ministério da Cidadania. Assim, tendo em vista que o decreto 7.984/2013, que regulamenta a Lei 9.615/98 é anterior à inserção do artigo 18-A na Lei Pelé, o Ministro da Cidadania poderia propor um decreto com vistas a regulamentar as modificações que foram realizadas na Lei em epígrafe com o passar dos anos, uma vez que houve apenas regulamentação interna por meio da Portaria 115/2018.

Dessa maneira, haveria mais segurança jurídica e clareza ao se delinear de forma precisa os mecanismos de controle e fiscalização do acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados às entidades de administração ou de prática desportiva.

⁴⁵ Decreto nº 9.674 de 2 de janeiro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.** Diário Oficial da União, Brasília, 02 jan. 2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da verificação dos normativos legais que envolvem a Lei Pelé, com foco na transparência e governança, pode-se concluir que o Plano Nacional do Desporto é o norteador principal a ser providenciado com urgência, em razão da administração federal correr riscos ao transferir recursos a entidades esportivas privadas.

Neste diapasão, apesar do mecanismo paliativo, como o previsto no modelo preconizado para avaliação prévia, seguindo o rito da Portaria 115/2018, a falta deste Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, ainda permite que na prática da verificação formal (documental), haja indícios de distorções que suportam indagações sobre o processo de efetividade, lacuna que somente seria coberta com o contrato de desempenho a ser aplicado nas entidades do Sistema Nacional do Desporto.

Além de dispor de obrigações entre as partes, o PND em conjunto com o contrato de desempenho, seria o norteador de diretrizes e metas governamentais que, nos termos da lei, possibilitará mecanismos de monitoramento e de avaliação da execução dos recursos, bem como, a capacidade de governança de entidades privadas esportivas antes e durante a execução de projetos relacionados ao esporte de acordo com o que dispõe o art. 56, §7º, da Lei 9.615/1998 c/c o art. 16, inciso V, do Decreto 7.984/2013.

Para além disso, resta claro que as transferências de recursos públicos citados no decorrer deste estudo, aos comitês e às entidades nacionais de administração do desporto, são inadequados, visto que nos termos do art. 56-A, caput, da Lei 9.615/1998, é condição fundamental para o recebimento dos recursos públicos federais que as entidades celebrem contrato de desempenho com o Ministério do Esporte.

Ao tema central deste estudo enfatiza-se a concepção de um modelo de controle social no plano legal pelos órgãos responsáveis, considerando os dispositivos na Constituição Federal/1988, uma vez que o modelo atual do SND se estrutura de forma fragmentária sem o foco na fiscalização, distribuição e execução de recursos financeiros no âmbito da descentralização.

Contudo, como relatado e discutido neste artigo a inércia dos órgãos responsáveis, do governo federal e do Judiciário, faz com que vivenciamos um país sem controle dos repasses transferidos às entidades desportivas, uma vez que não estão sendo controlados por intermédio

do PND e do contrato de desempenho, o qual poderiam garantir à sociedade, principalmente as pessoas mais necessitadas acesso a atividades esportivas.

Por derradeiro, entendo que a regulamentação advinda de um decreto presidencial que contemple o que está disposto nos artigos 18 e 18-A, trariam luz de fato a tudo que foi abordado neste artigo. Se não for o suficiente, entendo que ajudaria a se obter um caminho mais justo e equilibrado das aplicações de verbas oriundas das Loterias e/ou das verbas pública.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIDAR, C. M. (2007). **Aspectos normativos e retrospectiva histórica da legislação desportiva infraconstitucional**. In: *Curso de direito desportivo sistêmico* (pp. 70-87). São Paulo: Quartier Latin.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Processo Administrativo N° 58000.000374/2014-19**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

BRASIL. Ministério do Esporte. **Processo Administrativo N° 58000.011645/2016-23. NOTA TÉCNICA N° 1/2017/CGCON/DGE/SECEX**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

BRASIL. Ministério do Esporte. **Processo Administrativo N° 58000.011645/2016-23. Parecer NP: 00188/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sei.esporte.gov.br>

Decreto n° 7.984 de 08 de abril de 2013. **Regulamenta a Lei n° 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto**. Diário Oficial da União, Brasília, 09 abr. 2013.

Decreto n° 9.674 de 2 de janeiro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania**. Diário Oficial da União, Brasília, 02 jan. 2019.

Lei n° 9.615, de 24 de março de 1998. **Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 25 mar. 1998.

Lei n° 10.264, de 16 de julho de 2001. **Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto**. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jul. 2001.

Lei n° 12.395, de 16 de março de 2011. **Altera as Leis N°s 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei no 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2011.

Lei n° 13.155, de 04 de agosto de 2015. **Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX; altera as Leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, de 24 de julho de 1991, e cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 ago. 2015.

Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. **Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974.** Diário Oficial da União, Brasília, 13 dez. 2018.

MELO FILHO, Álvaro. **Revista Brasileira de Direito Desportivo: 25 Anos de Constitucionalização do Desporto (Art. 217).** 25º Volume. São Paulo: Lex Magister, 2014.

MELO FILHO, Álvaro. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira.** São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MEZZADRI, Fernando Marinho. **Cartilha de governança em entidades esportivas Lei 9.615/98.** Brasília : Ministério do Esporte, 2018.

PIMENTEL, E. dos S. **O conceito de esporte no interior da legislação esportiva brasileira: de 1941 até 1998.** 2007. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007

Portaria 115 de 03 de abril de 2018. **Regulamenta o procedimento de verificação, pelo Ministério do Esporte, do cumprimento das exigências previstas nos art. 18, art.18-A, art. 22, art. 23 e art. 24 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e do art. 19 do Decreto nº 7.984, de 8 de abril de 2013.** Diário Oficial da União, Brasília, 04 abr. 2018.

SIMÕES, Augusto. Rafael. **Manifestações desportivas: o desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/tipos-de-desporto/view>. Acessado em: 30/06/2019.

Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto. **Relatório de Levantamento do Sistema Nacional do Desporto.** Brasília, 2015.

Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 006.120/2012-1.** Disponível em: <https://bit.ly/2TuJ4T0>. Acessado em 20/09/2019.

Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 021.654/2014-0.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acessado em 20/09/2019.

Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 023.765/2015-1.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acessado em 20/09/2019.

VERONEZ, L. F. **Quando o estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988.** 163 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.