



Relatório Sistêmico de Fiscalização  
**Desporto e Lazer**

*fisc*

**2016**



República Federativa do Brasil

---

Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Raimundo Carreiro (Presidente)  
José Múcio Monteiro (Vice-presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz de Oliveira  
Ana Arraes  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

### **Ministros-Substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

### **Ministério Público junto ao TCU**

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)  
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# Relatório Sistemico de Fiscalização

## Desporto e Lazer

Exercício 2016

Relatoria:

**VITAL DO RÊGO**

*Ministro*

BRASÍLIA, 2017



© Copyright 2017, Tribunal de Contas de União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Desporto e lazer : exercício 2016 / Tribunal de Contas da União; Relatoria  
Ministro Vital do Rêgo. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da  
Educação, da Cultura e do Desporto, 2017.

132 p. – (Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc)

No FiscEsporte, desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da  
Educação, da Cultura e do Desporto, são avaliadas questões estruturais relativas  
à execução orçamentária e aos indicadores da política desportiva nacional.

O conteúdo está relacionado ao Processo nº TC 008.602/2016-6 e ao  
Acórdão nº 3140/2016 – TCU – Plenário.

1. Desporto. 2. Esporte. 3. Lazer. I. Rêgo, Vital. II. Título. V. FiscEsporte.  
IV. Série.

# Mensagem do Presidente

O Tribunal de Contas da União, em seu contínuo propósito de aprimorar a eficiência de seus processos de trabalho e oferecer melhores serviços ao Estado e à sociedade, vem editando, desde 2013, os Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fiscs).

Trata-se de amplo diagnóstico sobre os investimentos públicos em determinada função de governo, bem como panorama sobre a gestão da respectiva política pública. Nestes trabalhos é retratada análise financeira e orçamentária do tema abordado, com o fim precípua de contribuir para o aumento da qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Por meio dos Relatórios Sistêmicos, pretende-se oferecer ao Congresso Nacional, aos gestores públicos e à sociedade em geral, uma visão sistêmica e integrada das funções de governo. Além disso, os Fiscs podem ser instrumentos propositivos, pois, ao identificar fragilidades na alocação de recursos ou na execução de determinada política, são apontados os principais pro-

blemas na função, na visão do Tribunal, bem como apresentadas propostas de questões mais complexas, para posterior acompanhamento da Corte de Contas.

Desse modo, o TCU potencializa a transparência no setor público, pois apresenta em linguagem simples e clara as questões centrais da política fiscalizada, como, por exemplo, onde são aplicados os recursos, como o governo monitora a política e quais os entraves que ainda precisam ser solucionados.

No presente Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Desporto e Lazer (FiscEsporte 2016), desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, são avaliadas questões estruturais relativas à execução orçamentária e aos indicadores da política desportiva nacional. Como temas de destaque o relatório traz os diagnósticos relativos à implementação e operacionalização dos Centros de Iniciação ao Esporte e à elaboração do Plano Nacional do Desporto.

Assim, é com grande satisfação que disponibilizamos mais este resultado da efetiva atuação do Tribunal de Contas da União em prol do aperfeiçoamento da gestão pública.

RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente do TCU

# Mensagem do Relator

Nos últimos três anos, o Brasil sediou dois dos maiores eventos esportivos mundiais, a Copa do Mundo Fifa de Futebol, em 2014, e as Olimpíadas e Paralimpíadas Rio-2016. O esporte tornou-se assunto central na sociedade, na mídia e na administração pública, trazendo à tona tanto os destaques positivos como as necessidades de melhoria nas políticas públicas voltadas ao desporto e lazer.

Para além dos impactos gerados pelos grandes eventos, é preciso lembrar que o fomento ao desporto é dever constitucional do Estado, que deve destinar recursos prioritariamente ao desporto educacional e, em casos específicos, ao desporto de alto rendimento (artigo 217, inciso III, da Constituição Federal).

Frente a esse cenário, o Tribunal de Contas da União elaborou Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Desporto e Lazer (FiscEsporte 2016), que oferece ampla visão sobre as políticas públicas desportivas nacionais.

O relatório traz a execução orçamentária do Governo Federal na Função Desporto e Lazer

entre 2013 e 2015, importante período que compreendeu diversas ações preparatórias para os jogos olímpicos e paraolímpicos Rio-2016. Foram avaliados também os indicadores vinculados à política desportiva nacional constantes nos Planos Plurianuais 2012-2015 e 2016-2019.

O FiscEsporte 2016 aborda ainda pontos de atenção nas políticas públicas afetas ao Esporte, como a atuação governamental no esporte de alto rendimento, os riscos identificados em levantamento realizado no Sistema Nacional do Desporto, bem como outras questões relevantes retratadas nas ações de controle realizadas pelo TCU em objetos relacionados aos jogos olímpicos e paralímpicos Rio-2016.

Acrescenta-se que, como temas de destaque, o FiscEsporte abordou a situação de implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) e do Plano Nacional do Desporto (PND), ambos instrumentos importantíssimos para a democratização do esporte no território nacional. Fica evidente a necessidade de

que o Esporte seja priorizado como ferramenta de inclusão social e diminuição das desigualdades regionais.

Ressalto, por fim, o papel do FiscEsporte 2016 como relevante instrumento de ac-

countability, do qual o Congresso Nacional, a sociedade e o próprio Governo Federal podem valer-se para, de um lado, acompanhar e cobrar os resultados esperados e, de outro, efetuar correções com vistas a uma gestão pública cada vez mais eficiente.

VITAL DO RÉGO

Ministro do TCU



# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ONDE SÃO APLICADOS OS RECURSOS DESTINADOS ÀS POLÍTICAS DESPORTIVAS</b> .....	<b>18</b>
1.1 Função Desporto e Lazer	18
1.2 Origem e destino dos recursos	19
1.3 Orçamento do Governo Federal para Desporto e Lazer	21
1.4 Execução dos Programas da Função Desporto e Lazer	25
1.5 Programa 2035 – Esporte e grandes eventos esportivos	26
1.6 Contingenciamento orçamentário de 2015	27
1.7 Transferências voluntárias por convênios e contratos de repasse	28
1.8 Lei de Incentivo ao Esporte e a renúncia de receitas no setor desportivo	31
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Como as políticas públicas desportivas são avaliadas e monitoradas pelo Executivo Federal</b> .....	<b>38</b>
2.1 Objetivos, metas e indicadores do Programa 2035	38
2.2 Análise dos indicadores do PPA 2012-2015	42
2.2.1 Indicadores fornecidos pelo IBGE	43
2.2.2 Indicador “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC”	45
2.2.3 Indicador “Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE”	48
2.3 Análise dos indicadores do PPA 2016-2019	49
2.3.1 Indicador “Agentes capacitados para realização de exames antidoping”	51
2.3.2 Indicador “Índice de sedentarismo”	52
2.3.3 Indicadores “Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo ME” e “Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo ME”.	53
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>O QUE PRECISA SER RESOLVIDO</b> .....	<b>55</b>
3.1 Brasil no Esporte de Alto Rendimento	55
3.1.1 Iniciação ao esporte, detecção de talentos e desenvolvimento esportivo do atleta	56
3.1.2 Ciências do esporte	59
3.1.3 Cobertura e operacionalização do programa Bolsa-Atleta	61
3.1.4 Suporte socioeducacional a atletas e pós carreira	64
3.1.5 Situação atual das deliberações proferidas no Acórdão 357/2011 – TCU – Plenário e Acórdão 1801/2015 – TCU – Plenário	66

*Sumário*

3.2	Aplicações de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva)	68
3.2.1	Levantamentos no sistema nacional do desporto	68
3.2.1.1	O Sistema Nacional do Desporto (SND)	68
3.2.1.2	Contexto Orçamentário	69
3.2.1.3	Principais riscos identificados	73
3.3	Ações de controle realizadas pelo TCU nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016	76
3.3.1	Governança dos Jogos – Matriz de Responsabilidades	76
3.3.2	Governança dos Jogos – resultado operacional do Comitê Rio 2016	78
3.3.3	Governança dos Jogos - Legado dos Jogos Olímpicos	80
<b>CAPÍTULO 4</b>		
TEMAS DE DESTAQUE.....		82
4.1	CIE - Centros de Iniciação ao Esporte – CIE	82
4.1.1	O programa	82
4.1.2	Modelos e projeto-padrão dos CIE	84
4.1.3	Processo de contratação e execução dos CIE.	85
4.1.4	Balanço sobre a implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte	86
4.1.5	Questões orçamentárias e financeiras	88
4.1.6	Sustentabilidade dos CIE após conclusão das obras	89
4.2	A Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional de Esporte	95
4.2.1	Contexto das discussões de uma Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte	95
4.2.2	Objetivos da Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte (LDB/SNE) e do Plano Nacional do Desporto (PND)	97
4.2.3	Estágio em que se encontra a elaboração da proposta de Lei de Diretrizes e Bases do Esporte e o Plano Nacional do Desporto	99
4.2.4	Estratégias utilizadas pelo ME para monitorar e avaliar a política nacional do esporte na ausência do Plano Nacional do Desporto	100
<b>CAPÍTULO 5</b>		
CONCLUSÃO.....		103
<b>CAPÍTULO 6</b>		
PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....		105
Voto.....		108
Acordão.....		128
Referências bibliográficas.....		108



## Lista de tabelas

<b>Tabela 1</b>	Orçamento das subfunções da função Desporto e Lazer no exercício de 2015 (em milhões de R\$)	18
<b>Tabela 2</b>	Recursos oriundos da Lei 9.615/1998 destinados ao SND entre 2013 e 2015 (em R\$ milhões)	20
<b>Tabela 3</b>	Recursos financeiros repassados pela CEF ao ME por força do art. 6º da Lei 9.615/98 (valores em R\$)	21
<b>Tabela 4</b>	Dotação autorizada por função de governo (em milhões de R\$)	22
<b>Tabela 5</b>	Despesa empenhada por função de governo (em milhões de R\$) (1)	23
<b>Tabela 6</b>	Desempenho orçamentário financeiro da Função Desporto e Lazer (em milhões de R\$) (1)	24
<b>Tabela 7</b>	Execução Orçamentária dos programas da Função Desporto e Lazer em 2015 (em milhões de R\$) <sup>(1)</sup>	25
<b>Tabela 8</b>	Despesas liquidadas, em 2015, no programa 2035, por Ação Orçamentária. (1)	26
<b>Tabela 9</b>	impacto do contingenciamento por ação orçamentária do ME	28
<b>Tabela 10</b>	Transferências voluntárias <sup>1</sup> no orçamento do ME (em milhões de R\$) <sup>2</sup>	29
<b>Tabela 11</b>	Objetivos e indicadores do Programa 2035 no PPA 2012-2015	39
<b>Tabela 12</b>	Objetivos e indicadores do Programa 2035 no PPA 2016-2019	39
<b>Tabela 13</b>	Metas do Programa 2035 constantes no PPA 2012-2015	41
<b>Tabela 14</b>	Metas Programa 2035 constantes no PPA 2016-2019	42
<b>Tabela 15</b>	Indicadores de desempenho do Programa 2035, PPA 2012-2015, fornecidos pelo IBGE	44
<b>Tabela 16</b>	Indicador de desempenho do Programa 2035, PPA 2012-2015, fornecido pelo MEC	46
<b>Tabela 17</b>	Indicador de desempenho do Programa 2035, PPA 2012-2015, elaborado pelo ME	48
<b>Tabela 18</b>	Indicador de desempenho do Programa 2035, PPA 2016-2019, fornecido pela ABCD	49
<b>Tabela 19</b>	Fatores que estão impactando negativamente na preparação do atleta e que poderiam motivar o abandono da carreira.	58

# Lista de figuras

Figura 1	Fluxo orçamentário dos principais ingressos e dispêndios do Ministério do Esporte	19
Figura 2	Quantidade de transferências voluntárias financiadas pela Função 27 por UF	30
Figura 3	Volume de recursos repassados pelo ME via Transferências Voluntárias, por UF, de 2013 a 2015	30
Figura 4	IDH por região brasileira	31
Figura 5	Densidade populacional por região brasileira	31
Figura 6	Evolução do valor captado por meio da LIE (em milhões de R\$)	32
Figura 7	Comparativo entre a Quantidade de Convênios e Termos de Compromisso celebrados em relação aos valores capitados.	32
Figura 8	Quantidade de Projetos Apresentados Por Manifestação Desportiva (em unidades)	34
Figura 9	Valor Captado por Região – Acumulado no período de 2007 até 2015	34
Figura 10	Captação de recursos da LIE por região do país	35
Figura 11	Distribuição da aplicação dos recursos oriundos da LIE por tipo entidade beneficiada	36
Figura 12	Percepção de atletas sobre a facilidade de acesso das pessoas à iniciação esportiva na modalidade.	57
Figura 13	Percepção de atletas sobre o estágio de estruturação de ações voltadas à detecção de talentos esportivos na sua modalidade.	57
Figura 14	Principais desafios à institucionalização e estruturação de um sistema de detecção de talentos no país.	58
Figura 15	Percepção sobre aspectos relacionados à preparação de atletas.	59
Figura 16	Eixos de atuação da ciência do esporte (Rede Cenesp).	60
Figura 17	Principais dificuldades apontadas em relação à preparação do atleta que estão associadas à ciência do esporte.	61
Figura 18	Percepção do atleta sobre a necessidade de ir para o exterior aperfeiçoar seu treinamento.	61
Figura 19	Proporção de Bolsa-Atleta distribuída, por categoria, entre 2005 e 2009.	62
Figura 20	Proporção de Bolsa-Atleta distribuída, por categoria, entre 2010 e 2013.	62
Figura 21	Percepção de atletas sobre aspectos operacionais da concessão do Bolsa-Atleta.	64
Figura 22	Maturidade do planejamento de confederações e federações no apoio socioeducacional a atletas.	65
Figura 23	Organograma do SBD e do SND	69
Figura 24	Principais fluxos de recursos do esporte de rendimento	70
Figura 25	Principais repasses de recursos previstos na Lei 9.615/1998 até janeiro de 2016(1)	71
Tabela 20	Reflexos da alteração da Lei 9.615/98, quanto aos valores devidos ao COB e CPB	72
Figura 26	Principais entidades do SND beneficiadas com recursos públicos federais, no período 2010-2014	73
Figura 27	Recursos para o esporte de rendimento por ano, em R\$ bilhões, no período 2010-2016	74
Figura 28	Principais fontes de recursos para o esporte de rendimento	74
Figura 29	Fases de mapeamento do legado	81
Figura 30	Distribuição geográfica dos CIEs	83

*Lista de figuras*

<b>Figura 31</b>	Modelos I, II e III dos CIE: Diferenças Básicas	84
<b>Figura 32</b>	Fluxograma de Contratação/Execução do CIE.	85
<b>Figura 33</b>	Fluxograma Etapa 2 da Execução	86
<b>Tabela 21</b>	Dados da 1ª Etapa referentes às 249 propostas ativas	87
<b>Tabela 22</b>	Dados da 2ª Etapa referentes às 249 propostas ativas	87
<b>Tabela 23</b>	Valores da ação “Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE” entre 2014 e 2016 (em milhões de R\$)	88
<b>Figura 34</b>	Identificação de modalidades a serem ofertadas nos CIE.	91
<b>Figura 35</b>	Relação de gastos que constam na previsão orçamentária dos municípios para os CIE	92
<b>Figura 36</b>	Principais dificuldades vislumbradas pelos municípios para a manutenção dos CIE	93
<b>Figura 37</b>	Necessidades de apoio da União pelos municípios para manutenção dos CIE.	94
<b>Figura 38</b>	Principais marcos da política desportiva brasileira	96

# Listas de siglas

<b>ABCD</b>	Autoridade Brasileira Controle de Dopagem
<b>ADAMS</b>	Antidoping Administration and Management System
<b>AIO</b>	Autorização de Início de Obra
<b>AISTS</b>	Académie Internationale des Sciences et Techniques du Sport
<b>APO</b>	Autoridade Pública Olímpica
<b>AUT</b>	Autorização de Uso Terapêutico
<b>CBC</b>	Confederação Brasileira de Clubes
<b>CBDE</b>	Confederação Brasileira de Desporto Escolar
<b>CBDU</b>	Confederação Brasileira de Desporto Universitário
<b>COMB</b>	Comissão Desportiva Militar do Brasil
<b>CEDES</b>	Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>Genesp</b>	Centro de Excelência Esportiva
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CIE</b>	Centros de Iniciação ao Esporte
<b>CNE</b>	Conselho Nacional do Esporte
<b>COB</b>	Comitê Olímpico Brasileiro
<b>COI</b>	Comitê Olímpico Internacional
<b>Cojo</b>	Comitê Organizador dos Jogos
<b>CPB</b>	Comitê Paralímpico Brasileiro
<b>DIESPORTE</b>	Pesquisa Diagnóstico Nacional do Esporte
<b>DW</b>	Data Warehouse (Repositório de dados inteligentes, integrados, organizados por assunto, variáveis no tempo)
<b>ESTADIC</b>	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
<b>FAAP</b>	Federação das Associações de Atletas Profissionais
<b>Fenapaf</b>	Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol
<b>FIFA</b>	Federação Internacional de Futebol
<b>GT/PND</b>	Grupo de Trabalho Plano Nacional do Desporto
<b>GTSNE</b>	Grupo de Trabalho para criação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IPCA</b>	Índice de Preços ao Consumidor Amplo

*Listas de siglas*

<b>LDB/SNE</b>	Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte
<b>LIE</b>	Lei de Incentivo ao Esporte
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária anual
<b>ME</b>	Ministério do Esporte
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MUNIC</b>	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
<b>OFSS</b>	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PL</b>	Plano de Legado
<b>PME</b>	Programa Mais Educação
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PND</b>	Plano Nacional do Desporto
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PUL</b>	Plano de Uso de Legado
<b>SBD</b>	Sistema Brasileiro do Desporto
<b>SE/ME</b>	Secretaria Executiva do Ministério do Esporte
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
<b>SICONV</b>	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
<b>Simec</b>	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
<b>SND</b>	Sistema Nacional do Desporto
<b>SNE</b>	Sistema Nacional do Esporte e Lazer
<b>Snear</b>	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TED</b>	Termos de Execução Descentralizada
<b>UF</b>	Unidade da Federação
<b>UnB</b>	Universidade de Brasília
<b>WADA-AMA</b>	Agência Mundial Antidopagem



# Introdução

O presente Relatório Sistemático da Função Desporto e Lazer (FiscEsporte 2016), elaborado com fundamento no art. 238, I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Conta da União (TCU), visa oferecer ao Congresso Nacional, aos gestores da política desportiva e, especialmente, à sociedade brasileira, panorama sobre a evolução histórica do gasto público na Função Esporte e Lazer em relação ao Orçamento Geral da União nos exercícios de 2013 a 2015 (Capítulo I), bem como avaliação dos indicadores vinculados à política desportiva nacional constantes nos Planos Plurianuais 2012-2015 e 2016-2019 (Capítulo II).

O tema Esporte vem sendo objeto de fiscalizações periódicas pelo TCU, com trabalhos que verificaram deficiências e oportunidades de melhorias na execução de programas de governo, nos instrumentos de governança pública e na prestação de serviços relacionados à área do esporte à população. Dentre esses trabalhos, este relatório sistemático apresenta, em seu Capítulo III, síntese das conclusões das ações de controle realizadas nos seguintes temas:

- a. esporte de alto rendimento;
- b. avaliação da regularidade na aplicação dos recursos oriundos da Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva); e
- c. Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Além disso, no Capítulo IV será dado especial destaque a dois temas:

- a. diagnóstico da situação de implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE), iniciativa declarada pelo Governo Federal que se constituirá em legado esportivo dos Jogos Olímpicos Rio 2016, e
- b. estágio de elaboração do Plano Nacional do Desporto, peça que, segundo a Lei 9.615/1998 e o Decreto 7.984/2013, terá a importante função de nortear as políticas esportivas do país.

As conclusões deste trabalho e a proposta de deliberação encontram-se nos Capítulos V e VI, respectivamente.

# CAPÍTULO 1

## ONDE SÃO APLICADOS OS RECURSOS DESTINADOS ÀS POLÍTICAS DESPORTIVAS

### 1.1 Função Desporto e Lazer

Na análise desenvolvida neste capítulo, busca-se verificar o volume de recursos alocados ao desporto e a destinação desses recursos por meio da ação governamental.

Em termos orçamentários, a Função 27 – Desporto e Lazer é coordenada pelo Ministério do Esporte e compreende as subfunções 811 – Desporto de Rendimento, 812

– Desporto Comunitário e 813 – Lazer, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento de 2016 (BRASIL, 2016a). Registra-se que no exercício de 2015 a subfunção 813 – Lazer não recebeu qualquer dotação orçamentária, mas tão somente recursos oriundos de restos a pagar provenientes de exercícios anteriores, conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1:** Orçamento das subfunções da função Desporto e Lazer no exercício de 2015 (em milhões de R\$)

Subfunção	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
811 – Desporto de Rendimento	1.959,19	1.973,07	1.350,30	453,17	442,33	907,03
812 – Desporto Comunitário	1.107,63	1.277,86	524,77	95,16	94,18	434,44
813 - Lazer	0	0	0	0	0	37,65
<b>Total Geral</b>	<b>3.066,82</b>	<b>3.250,92</b>	<b>1.875,07</b>	<b>548,33</b>	<b>536,52</b>	<b>1.379,12</b>

Fonte: Sistema SigaBrasil, (LOA 2015 - Despesa Execução – Funções: Subfunção), acessado em 19/4/2016

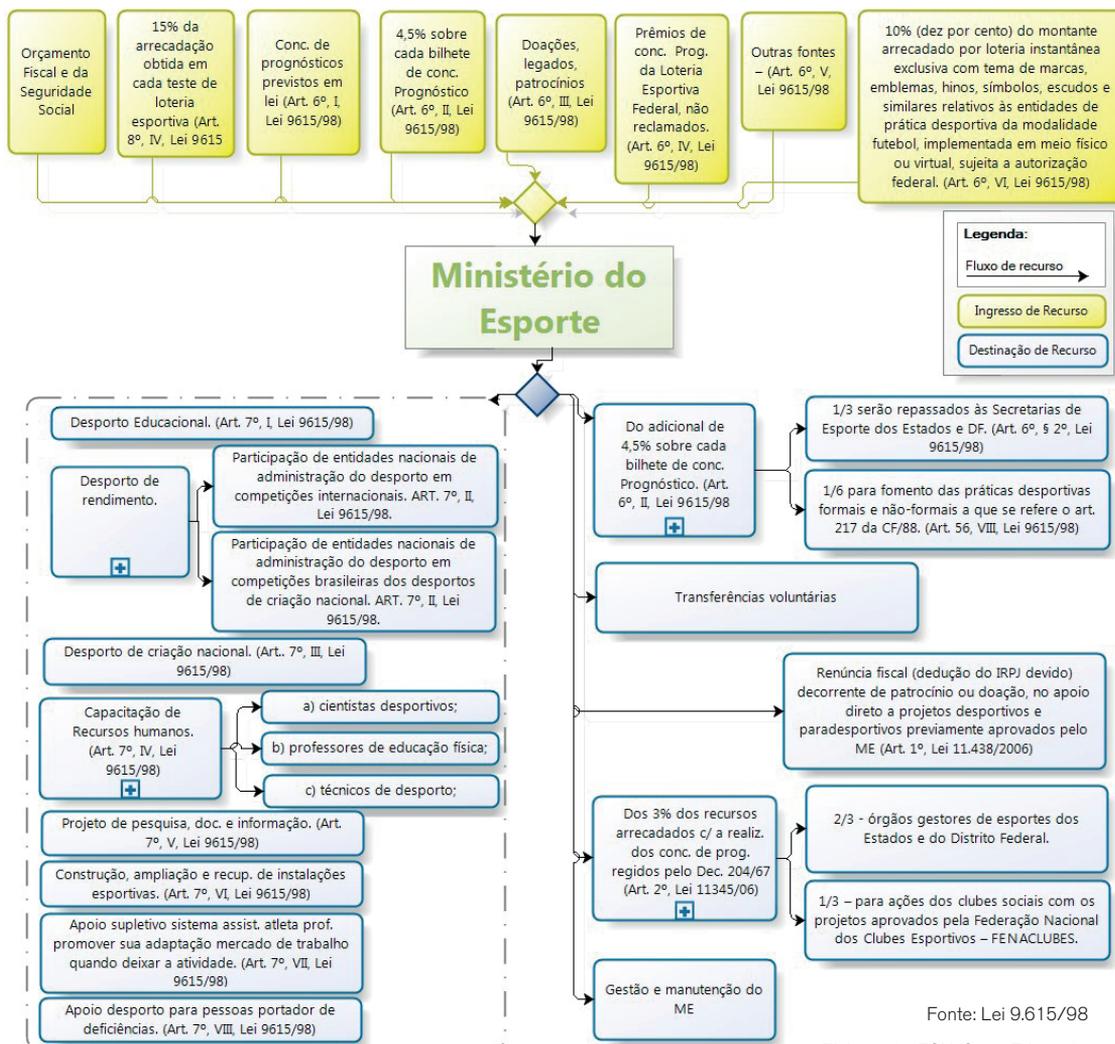
Elaboração: TCU/SecexEducação

## 1.2 Origem e destino dos recursos

O orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período (BRASIL 2016, a). Conforme apresentado na Figura 1, a função

Desporto e Lazer possui duas principais fontes de ingressos orçamentários: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e recursos repassados pela Caixa Econômica Federal ao Ministério do Esporte por força da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé).

**Figura 1:** Fluxo orçamentário dos principais ingressos e dispêndios do Ministério do Esporte



Fonte: Lei 9.615/98

Elaboração: TCU/SecexEducação

Em relação aos recursos públicos destinados às políticas desportivas, a Constituição Federal/1988 (CF/88) dispõe em seu art. 217, inciso II, que devem ser aplicados prioritariamente no desporto educacional e, em casos específicos, no desporto de alto rendimento.

Além do regramento constitucional, a Lei 9.615/1998 também traz uma série de destinações aos recursos do Ministério do Esporte, tais como: apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência, capacitação de recursos humanos e apoio a projeto de pesquisa.

### 1.2.1 A Lei 9.615/1998 (Lei Pelé)

Como se observa na Figura 1, a Lei 9.615/1998 define as principais fontes de recursos da Função 27, gerida pelo ME. Além disso, a Lei 9.615/1998, com a alteração dada pela Lei 10.264/2001 (Agnelo/Piva), passou a ter relevante papel no financiamento do esporte por meio de repasses

direcionados ao Sistema Nacional do Desporto (SND) advindos dos concursos de prognósticos geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF).

O SND é estrutura independente da administração pública e tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de alto rendimento no país. O sistema foi objeto de fiscalização realizada pelo TCU na modalidade Levantamento (TC 021.654/2014-0) e será melhor detalhado no item 3.2.1 deste relatório.

O Sistema Nacional do Desporto é formado pelas seguintes entidades: Comitê Olímpico do Brasil (COB); Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB); Confederação Brasileira de Clubes (CBC); Confederações e Federações (entidades nacionais e regionais de administração do desporto); Ligas Regionais e nacionais; e entidades de prática desportiva.

A Lei 9.615/1998, no art. 56, §1º e § 10, destina ao COB, CPB e CBC percentual da

**Tabela 2:** Recursos oriundos da Lei 9.615/1998 destinados ao SND entre 2013 e 2015 (em R\$ milhões)

Ano	COB	CPB	CBC <sup>1</sup>	SND (Soma)
2013	185,58	32,75	35,36	253,68
2014	220,18	38,86	60,40	319,44
2015 <sup>2</sup>	242,57	42,81	68,00	353,38
<b>Total</b>	<b>648,32</b>	<b>114,41</b>	<b>163,76</b>	<b>926,50</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal

Elaboração: TCU/SecexEducação

Notas: (1) A CBC passou a receber recursos para serem aplicados na formação de atletas olímpicos e paraolímpicos a partir da edição da Lei 12.395/2011, que alterou a Lei 9.615/98. Os repasses de recursos iniciaram-se em 2013. (2) Com a edição da Lei 13.146/2015, os percentuais de recursos repassados ao COB e ao CPB de que trata o inciso VI do art. 56 da Lei Pelé, passaram de 85% e 15% para 62,96% e 37,04%, respectivamente.

arrecadação dos concursos de prognóstico e loterias federais e similares. Esses recursos são repassados diretamente pela CEF aos beneficiários e os montantes transferidos nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 estão apresentados na Tabela 2.

Em relação aos recursos provenientes da Lei 9.615/1998, a CEF repassou ao ME no período de 2010 a 2015, o montante de R\$ 2,73 bilhões, o que mostra a relevância dessa fonte de financiamento para as ações executadas pelo Ministério (tabela 3).

**Tabela 3:** Recursos financeiros repassados pela CEF ao ME por força do art. 6º da Lei 9.615/98 (valores em R\$)

Beneficiário	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
ME	369.125.966	407.982.844	438.653.031	445.099.578	508.995.037	568.479.984	2.738.336.442

Elaboração: TCU/SecexEducação

Fonte: Caixa Econômica Federal – Ofício nº 22/2016/SUALO

### 1.3 Orçamento do Governo Federal para Desporto e Lazer

Para fins de contextualização da distribuição dos recursos do orçamento público federal entre as diversas funções de governo, a Tabela 4 (página 22) traz a dotação orçamentária por função nos últimos três exercícios, incluindo-se o atual (2014-2016), com valores referentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

Conforme apresentado na Tabela 4, verifica-se que a dotação autorizada para a função Desporto e Lazer representa 0,13%, 0,12% e 0,06% do montante total autorizado do orçamento da União nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, respectivamente. Além disso, observa-se redução real do orçamento destinado à função 27, que caiu aproximadamente 53% de 2014 a 2016.

Ao analisar a proposta orçamentária referente ao exercício financeiro de 2017 encami-

nada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, é possível observar nova redução orçamentária para a função Desporto e Lazer. Nos termos propostos, a dotação autorizada para a função 27 sairá de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão em 2016 para R\$ 894,3 milhões em 2017, o que representa um corte de pouco mais de 50% da dotação autorizada para o Ministério do Esporte.

A Tabela 5 (página 23) retrata a despesa empenhada por função de governo para os exercícios 2013 a 2015. Destaca-se, ainda, o percentual dos valores empenhados em relação à dotação autorizada e atualizada (tabela 4) do orçamento para cada uma das funções orçamentárias.

Caso a tabela 5 fosse organizada pelo percentual de execução do orçamento (despesa empenhada), do maior percentual para o menor, a função Desporto e Lazer

**Tabela 4:** Dotação autorizada por função de governo (em milhões de R\$)

Função	2014 <sup>(1)</sup>	2015 <sup>(1)</sup>	2016 <sup>(2)</sup>
Previdência Social	589.519,88	605.137,42	573.618,38
Saúde	119.316,54	126.257,55	110.077,98
Educação	121.843,87	129.043,69	103.602,18
Assistência Social	84.376,29	83.291,78	77.384,53
Trabalho	86.907,63	78.174,59	72.496,15
Defesa Nacional	50.809,65	51.855,51	60.037,83
Judiciária	35.007,00	35.995,66	31.231,96
Agricultura	29.306,16	32.191,81	29.502,38
Administração	29.921,90	32.784,75	28.140,15
Transporte	30.928,03	27.527,24	17.449,89
Segurança Pública	12.653,31	12.074,38	9.073,87
Ciência e Tecnologia	11.426,11	11.838,90	7.637,15
Legislativa	8.381,42	8.387,97	7.219,93
Gestão Ambiental	10.285,98	8.173,97	6.403,07
Essencial à Justiça	6.811,74	7.749,14	6.393,32
Comércio e Serviços	7.068,33	6.548,29	5.433,96
Urbanismo	9.465,18	10.695,84	4.612,79
Organização Agrária	7.101,44	6.569,04	4.052,23
Relações Exteriores	2.847,12	3.429,48	3.005,46
Indústria	3.123,07	3.072,86	2.437,14
Cultura	3.629,03	3.125,35	2.189,52
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>3.924,20</b>	<b>3.826,62</b>	<b>1.830,91</b>
Comunicações	2.153,90	1.805,55	1.493,23
Direitos da Cidadania	2.234,72	2.460,52	1.411,89
Energia	2.615,64	2.611,23	1.233,58
Saneamento	2.703,23	2.771,58	635,19
Habitação	449,70	204,29	27,63
Encargos Especiais	1.791.268,26	1.951.340,73	1.696.789,42
Reserva de Contingência	36.412,96	34.078,19	94.720,86
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>3.102.492,30</b>	<b>3.283.023,90</b>	<b>2.960.142,55</b>

Fonte: Sistema SigaBrasil, (LOA 2013-2015 - Despesa Execução – Funções), acesso em 19/4/2016

Notas: (1) Valores atualizados de janeiro do respectivo ano a janeiro de 2016 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual. (2) Valor nominal consultado em 16/05/2016. (3) Na previsão orçamentária do ME computa-se também estimativa de arrecadação proveniente dos recursos decorrentes da Lei 9.615/98

Elaboração: TCU/SecexEducação

**Tabela 5:** Despesa empenhada por função de governo (em milhões de R\$) (1)

Função	2013	% (2)	2014	% (2)	2015	% (2)
Previdência Social	446.134,75	99,81%	495.305,60	99,93%	541.216,41	99,92%
Educação	82.251,84	91,57%	93.897,29	91,66%	103.779,65	89,85%
Saúde	85.304,34	91,62%	94.065,35	93,77%	102.093,78	90,34%
Assistência Social	64.646,57	97,80%	70.433,46	99,29%	73.231,14	98,23%
Trabalho	66.150,39	98,23%	71.639,54	98,05%	67.328,19	96,22%
Defesa Nacional	37.796,46	95,16%	40.250,27	94,22%	41.424,40	89,25%
Judiciária	25.740,83	96,49%	28.531,83	96,94%	30.946,92	96,05%
Administração	21.965,94	85,32%	21.234,96	84,41%	21.796,34	74,28%
Agricultura	20.491,57	81,94%	18.851,84	76,51%	21.628,52	75,06%
Transporte	20.903,08	86,98%	21.123,90	81,24%	16.806,93	68,21%
Segurança Pública	9.108,78	80,72%	8.945,19	84,09%	9.035,95	83,61%
Ciência e Tecnologia	10.739,84	88,39%	8.337,19	86,79%	8.521,37	80,42%
Legislativa	6.579,81	93,16%	6.680,08	94,80%	7.103,86	94,62%
Essencial a Justiça	4.647,71	96,21%	5.563,33	97,14%	6.453,09	93,04%
Gestão Ambiental	6.595,31	87,54%	6.792,10	78,54%	4.840,69	66,16%
Urbanismo	4.831,72	55,12%	4.142,87	52,06%	4.370,79	45,66%
Comércio e Serviços	4.994,59	71,40%	4.747,52	79,89%	4.180,29	71,32%
Relações Exteriores	2.257,83	96,39%	2.436,97	101,81%	3.153,95	102,75%
Organização Agrária	7.558,78	75,38%	4.292,23	71,89%	3.091,10	52,57%
Indústria	2.241,05	84,84%	2.289,21	87,19%	2.223,21	80,83%
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>2.317,29</b>	<b>56,18%</b>	<b>2.417,13</b>	<b>73,26%</b>	<b>2.045,39</b>	<b>59,72%</b>
Energia	1.027,15	84,71%	1.160,24	52,76%	1.886,42	80,71%
Cultura	2.408,47	68,76%	1.835,79	60,17%	1.867,42	66,76%
Comunicações	1.434,38	86,73%	1.516,61	83,75%	1.446,01	89,48%
Direitos da Cidadania	1.532,57	74,75%	1.485,06	79,04%	1.318,52	59,87%
Saneamento	2.953,02	86,39%	1.691,43	74,42%	1.093,56	44,08%
Habituação	206,72	70,33%	47,59	12,59%	68,61	37,52%
<b>Total</b>	<b>942.820,79</b>		<b>1.019.714,58</b>		<b>1.082.952,50</b>	

Fonte: Sistema SigaBrasil, em 16/5/2016. (LOA 2013-2015 - Despesa Execução - Funções).

Notas: (1) valores nominais (2) O valor percentual indicado na tabela representa a despesa empenhada em relação à dotação atualizada para cada uma das funções de governo.

Elaboração: TCU/SecexEducação

**Tabela 6:** Desempenho orçamentário financeiro da Função Desporto e Lazer (em milhões de R\$) (1)

Ano	Autorizado	Empenhado	% (2)	Liquidado	% (2)	Pago	% (2)
2011	2.716	1.153	42%	1.153	42%	312	11%
2012	3.587	1.257	35%	377	11%	387	10%
2013	4.125	2.317	56%	400	10%	394	10%
2014	3.299	2.417	73%	854	26%	839	25%
2015	3.425	2.045	60%	669	20%	657	19%

Fonte: Sistema SigaBrasil, (LOA 2011- 2015 - Despesa Execução – Função: Desporto e Lazer: Programa), acessado em 19/4/2016

Notas: (1) Valores nominais. (2) Percentuais calculados em relação à dotação autorizada.

Elaboração: TCU/SecexEducação

ocuparia a 26ª, 22ª e 22ª posição, respectivamente, para os exercícios de 2013, 2014 e 2015, para um total de 27 funções orçamentárias, excluindo-se da apuração as funções Encargos Especiais e Reserva de Contingência.

Dessa forma, observa-se reduzida execução orçamentária da função Desporto e Lazer, situando o Ministério do Esporte dentre aqueles que menos conseguem executar os recursos autorizados no orçamento anual.

A Tabela 6 apresenta resumo dos valores relativos à execução orçamentária e financeira da função Desporto e Lazer nos exercícios de 2011 a 2015.

Conforme demonstrado na Tabela 6, a reduzida execução orçamentária da Função Desporto e Lazer merece atenção, porque, além de o orçamento da função ter diminuído nos últimos exercícios, o Ministério do Esporte tem apresentado pouca capacidade em efetivar a despesa autorizada, a despeito da visibilidade adquirida pela pas-

ta em razão da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

Nos relatórios de gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte referentes aos exercícios de 2011 a 2015, o ME destacou que a execução orçamentária da unidade foi sensivelmente afetada pelos contingenciamentos orçamentários que a instituição sofreu ao longo desse período, o que, segundo o Ministério, representou um dos principais motivos da baixa execução da despesa, conforme demonstrado na tabela 6.

A despeito do fato de o Ministério do Esporte ter sido sensivelmente afetado pelos contingenciamentos orçamentários nos últimos anos, e embora as causas da baixa execução orçamentária por parte do órgão não tenham sido objeto de investigação, é possível afirmar que o Ministério tem demonstrado, historicamente, um elevado nível de ineficácia na gestão e execução dos programas de sua responsabilidade.

Isso porque o contingenciamento orçamentário é um procedimento utilizado pelo Poder Executivo para limitar o empenho e a consequente movimentação financeira. Contudo, a partir das informações constantes na Tabela 6, verifica-se baixa execução orçamentária da despesa prevista que não foi contingenciada. Em 2013, por exemplo, o

Ministério liquidou apenas 17% do valor que empenhou. Ou seja, embora se reconheça o prejuízo causado pelos constantes contingenciamentos na gestão e execução dos programas de responsabilidade do Ministério do Esporte, essa não é causa suficiente para justificar o elevado nível de ineficácia orçamentária verificado.

## 1.4 Execução dos Programas da Função Desporto e Lazer

Os programas temáticos vinculados à função Desporto e Lazer são: 0181 – Brasil no Esporte de Alto Rendimento, Brasil Campeão; 1250 – Esporte e Lazer da Cidadania; 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos; e 8028 – Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo. O único programa temático que recebeu dotação no exercício de 2015 foi o 2035.

Além do programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos, a função Desporto e Lazer executou despesas no âmbito do programa 2123 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte, conforme apresentado na Tabela 7. Os valores referentes aos outros programas referem-se apenas a recursos destinados aos restos a pagar de exercícios anteriores.

**Tabela 7:** Execução Orçamentária dos programas da Função Desporto e Lazer em 2015 (em milhões de R\$) <sup>(1)</sup>

Programa (Cod/Desc)	Dotação	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP
0181 – Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,94
1250 – Esporte e lazer da cidadania	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	87,59
2035 – Esporte e grandes eventos esportivos	3.066,82	3.250,92	1.875,07	548,33	536,52	1.238,89
2123 – Programa de gestão e manutenção do Ministério do Esporte	186,86	174,11	170,32	120,68	120,67	21,33
8028 – Segundo tempo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
8028 – Vivência e iniciação esportiva educacional – Segundo tempo <sup>(2)</sup>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,38
<b>TOTAL</b>	<b>3.253,68</b>	<b>3.425,03</b>	<b>2.045,39</b>	<b>669,02</b>	<b>657,19</b>	<b>1.352,18</b>

Fonte: Sistema SigaBrasil, em 26/4/2016. (LOA 2015 - Despesa Execução – Função: Desporto e Lazer: Programa).

Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: (1) Valores nominais. (2) A partir do Plano Plurianual 2008 – 2011, o programa “8028 – Segundo tempo” passou a ser denominado “8028 – Vivência e iniciação esportiva educacional – segundo tempo”. Em ambos os casos há hoje somente restos a pagar.

Conforme apresentado na tabela 7 e no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte referente ao exercício de 2015, o programa temático 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos foi o vetor principal das políticas públicas executadas pelo Ministério no período do PPA 2012-2015, sendo o pro-

grama temático responsável por reunir os objetivos do PPA de responsabilidade da organização.

Tendo em vista a relevância e a materialidade do programa 2035 no âmbito da função Desporto e Lazer, ele será analisado de forma mais detalhada neste relatório.

## 1.5 Programa 2035 – Esporte e grandes eventos esportivos

**Tabela 8:** Despesas liquidadas, em 2015, no programa 2035, por Ação Orçamentária. (1)

Ministério do Esporte				
Secretárias Finalísticas	Ação Orçamentária do Programa 2035	Despesa Liquidada (R\$ milhões) <sup>(4)</sup>	% <sup>(2)</sup>	% Total secretaria
Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento	09HW - Concessão de bolsa a atletas	71,87	13,11	81,80
	14TP - Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	1,36	0,25	
	14TQ - Implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	263,92	48,13	
	14TR - Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte - CIE	6,06	1,11	
	20D8 - Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	71,23	12,99	
	20YA - Preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	32,91	6,00	
	5450 - Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer.	1,14	0,21	
Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor	20JO - Apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino e defesa dos direitos do torcedor	5,02	0,92	0,92
Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	20JP - Desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte, educação, lazer, inclusão social e legado social	76,81	14,01	16,04
	20JQ - Realização e apoio a eventos de esporte, lazer e inclusão social	11,15	2,03	
ABCD(3)	211Z - Implementação e desenvolvimento da política nacional de controle de dopagem	6,86	1,25	1,25
<b>Total</b>		<b>548,33</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Sistema SigaBrasil. (LOA 2015 - Despesa Execução – Programas: Programa-Ação), acessado em 26/4/2016.

Elaboração: TCU/SecexEducação

Notas: (1) Valores nominais. (2) Participação das despesas liquidadas em relação ao total liquidado no programa 2035. (3) ABCD: Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem. Não é uma secretaria finalística, mas sim um órgão de assessoramento ao Ministro e ao Conselho Nacional de Esporte, integrante da estrutura do ME e subordinado ao Ministro do Esporte. (4) Ações que não tiveram valores de despesas liquidadas não foram incluídas na tabela.

O ME, por meio de suas secretarias finalísticas, executa integralmente os recursos do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos. A Tabela 8, mostra como foram distribuídos os recursos do programa no exercício de 2015.

Os dados da Tabela 8 demonstram que a maior parte dos gastos do Programa 2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos ocorre na ação 14TQ – Implantação da infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, representando 48,13% do total liquidado em 2015.

Além da função 14TQ, o ME também destinou aos referidos jogos recursos da ação 20D8 – Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Juntas, essas ações representaram 61,12% das despesas liquidadas pelo Programa 2035 em 2015.

A partir das informações constantes na Tabela 8, conclui-se que o Ministério do Esporte, no exercício de 2015, priorizou a destinação de recursos públicos para a promoção do esporte de alto rendimento no país.

A informação evidenciada acima foi confirmada pelo ME no âmbito do Relatório de

Gestão da Secretaria Executiva no Ministério referente ao exercício de 2015, no qual o órgão destacou que:

“Diante das dificuldades encontradas com as restrições orçamentárias e financeiras impostas pelo contingenciamento, principalmente dentro dos limites orçamentários que são da Programação do ME e não pertencem ao PAC, a priorização na execução do Ministério foi destinada às ações do esporte de alto rendimento, mais especificamente as diretamente relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016” (p. 73).

Em análise à proposta orçamentária relativa ao exercício 2017 encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, foi possível observar a manutenção da priorização da destinação de recursos públicos federais ao desporto de rendimento no país. Segundo a peça orçamentária, essa área desportiva receberá 46% dos recursos destinados à função Desporto e Lazer, ante 35% destinado ao desporto comunitário, 15% referentes a gastos com administração geral e 4% relativos a comunicação e publicidade.

## 1.6 Contingenciamento orçamentário de 2015

O Ministério do Esporte informou no Relatório de Gestão da SE/ME, referente ao exercício 2015, que o orçamento autorizado para a Função Desporto e Lazer somava R\$ 3,221 bilhões, mas, em razão do contingenciamento, os recursos para execução financeira foram limitados ao valor de R\$ 1,967

bilhão, representando um percentual de, apenas, 61,06% do orçamento autorizado.

Dessa forma, o ME destacou que o contingenciamento da ordem de R\$ 1,254 bilhão (38,93% do total autorizado), impactou significativamente suas ações, conforme demonstrado na Tabela 9:

**Tabela 9: impacto do contingenciamento por ação orçamentária do ME**

<b>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>IMPACTO DO CONTINGENCIAMENTO</b>
09HW - Concessão de bolsa a atletas	Liquidação com percentual de 53,9% em relação ao empenho. Inscrição em RAP(1) por não haver limite financeiro para pagar todas as bolsas.
14TP - Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	Percentual de execução orçamentária de 99,7% (Empenhado x Dotação Atualizada), todavia a liquidação foi de 5%. Inscrição em RAP.
14TQ - Implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	Liquidação de 29,9%, apesar de 100% de empenho. Execução física de 66,6%. Não chegou a 100% por conta do contingenciamento.
14TR - Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte - CIE	Percentual de execução de 36%. Apenas 39 CIE2 autorizados, de um total de 269.
20DB - Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	Contingenciamento de limite orçamentário de 18%. 82% de Empenho. Baixa execução (39,4%) teve causas diversas ao contingenciamento.
20JQ - Apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino e defesa dos direitos do torcedor	Adiamento de novos desafios e implantações ao ano orçamentário subsequente.
20JP - Desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte, educação, lazer, inclusão social e legado social	Não foi citado qualquer impacto.
20JQ - Realização e apoio a eventos de esporte, lazer e inclusão social	Não cumprimento da meta física devido ao contingenciamento orçamentário. Liquidação de 37,69%, inclusão em RAP.
20YA - Preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	Contingenciamento contribuiu para se ter uma Liquidação de 30,5% e inclusão em RAP.
211Z - Implementação e desenvolvimento da política nacional de controle de dopagem	Não foi citado qualquer impacto.
5450 - Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer.	Meta estipulada não foi alcançada.

Elaboração: TCU/SecexEducação

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2015, consolidado pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

Notas: (1) Restos a Pagar. (2) Centros de Iniciação ao Esporte

## 1.7 Transferências voluntárias por convênios e contratos de repasse

As transferências voluntárias representam mecanismo de aumento da discricionariedade do Gestor Federal no direcionamento de seus recursos, conforme política de governo adotada. No Brasil, os principais exemplos de transferências voluntárias são os convênios e contratos de repasse.

Este tópico busca avaliar a materialidade da utilização de transferências voluntárias como política de execução do orçamento do ME. A Tabela 10 sintetiza o volume de recursos destinados à função Desporto e Lazer aplicados por meio de convênios ou contratos de repasse. Além disso, mediante pesquisa

**Tabela 10:** Transferências voluntárias<sup>1</sup> no orçamento do ME (em milhões de R\$)<sup>2</sup>

Ano	Função Desporto e Lazer		Transferências voluntárias		
	Dotação autorizada (R\$)	Valor empenhado (a) (R\$)	Valor global (R\$)	Valor empenhado (b) (R\$)	(b)/(a) <sup>3</sup>
2013	4.125,00	2.317,00	2.853,95	845,58	36,49%
2014	3.299,00	2.417,00	906,56	620,27	25,66%
2015	3.425,00	2.045,00	618,54	554,79	27,13%

Fonte: Siconv. (Downloads: Convênios Celebrados), acessado em 27/4/2016

Elaboração: TCU/SecexEducação

Notas: (1) Transferências voluntárias por meio de Convênios e Contratos de Repasse registradas no Siconv. (2) Valores nominais. (3) Participação dos empenhos destinados às transferências voluntárias do Siconv em relação ao total de empenhos da função.

realizada no Portal de Convênios (SICONV), foram analisados os principais destinos dos recursos alocados pelo Ministério relativos às transferências voluntárias, conforme apresentado nas figuras 2 e 3 (página 24).

O percentual dos recursos empenhados para transferências voluntárias registradas no SICONV em relação ao total de recursos empenhados na Função Desporto e Lazer demonstra que no mínimo um quarto das despesas empenhadas pelo ME no período de 2013 a 2015 foi direcionado a convênios ou a contratos de repasse.

Em relação à distribuição geográfica da quantidade de ajustes firmados e da aplicação dos recursos decorrentes das transferências voluntárias cujos objetos de despesa estão inseridos na Função 27, observa-se que as regiões sudeste e sul são as maiores beneficiadas, conforme apresentado nas figuras 2 e 3.

Verifica-se, ainda, que os estados que compõem a região Norte foram os que contabi-

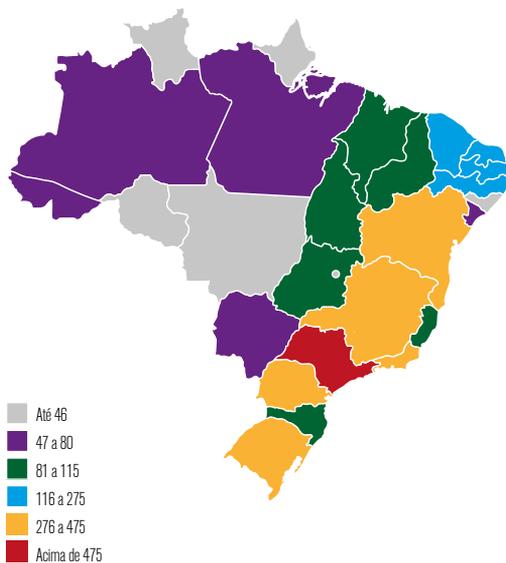
lizaram a menor quantidade de convênios e contratos de repasses celebrados com o ME, bem como o menor volume de recursos recebidos.

A Lei 9.615/1998, em seu artigo 2º, define que o desporto, como direito individual, tem como base, dentre outros, os princípios da democratização e da descentralização. Atualmente, não há indicação formal de parâmetros para que se avalie a democratização e a devida descentralização do esporte e do lazer para o conjunto da população brasileira.

Considerando o princípio da democratização e da descentralização do esporte e do lazer na perspectiva do desenvolvimento regional, seria razoável imaginar que o Ministério do Esporte destinasse a maior parte de seus recursos discricionários para as unidades da federação de maior vulnerabilidade social, utilizando como critério, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Contudo, a democratização e a descentralização podem ser entendidas sob a ótica

**Figura 2:** Quantidade de transferências voluntárias financiadas pela Função 27 por UF

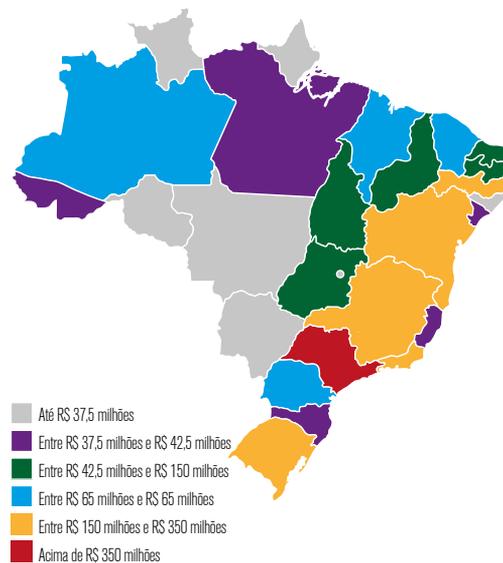


Fonte: Siconv. (Downloads: Convênios Celebrados)

Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: Quantidade de instrumentos assinados, registrados no SICONV, por UF de execução.

**Figura 3:** Volume de recursos repassados pelo ME via Transferências Voluntárias, por UF, de 2013 a 2015



Fonte: Siconv. (Downloads: Convênios Celebrados)

Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: Volume de recursos com base no valor global de cada instrumento registrado no SICONV, por UF, entre 2013 e 2015.

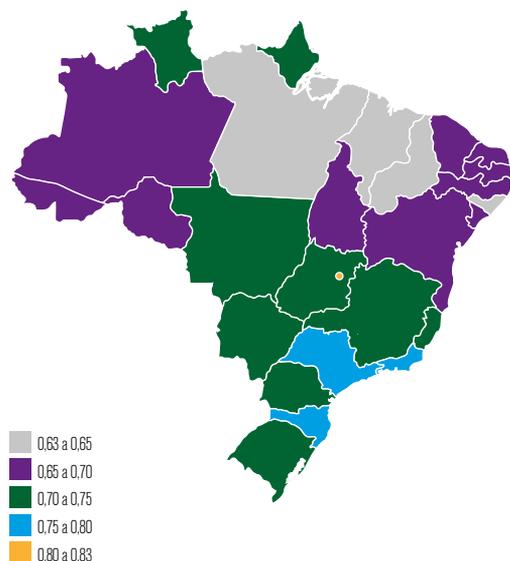
populacional, na qual se destina mais recursos para onde há mais brasileiros. Nessa perspectiva, quando compararmos a figura 5, apresentada adiante, com as figuras 3 e 4, é possível verificar que, no caso brasileiro, as unidades da federação com maior densidade populacional, em regra, são as que mais foram beneficiadas com as transferências voluntárias do ME.

Ocorre que as unidades com maior densidade populacional também são as que apresentam maior IDH, com exceção da Bahia. Dessa forma, uma maior destinação dos recursos para essas áreas pode representar, na prática, um

acentuado aumento das desigualdades regionais em termos de oportunidades de desenvolvimento esportivo.

Outro aspecto que pode afetar a destinação voluntária de recursos por parte do Ministério do Esporte é a existência de possíveis interessados e de sua capacidade de gestão para programas relacionados aos programas de responsabilidade da pasta ministerial.

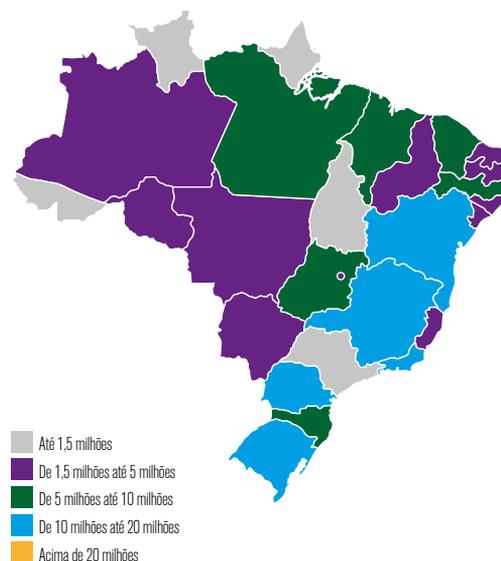
Diante disso, com o objetivo de democratizar e descentralizar a política nacional de esporte e lazer, a fim de desenvolver de maneira isonômica as diversas regiões brasi-

**Figura 4:** IDH por região brasileira

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/AtlasBrasil 2010.

Elaboração: TCU/SecexEducação

leiras, conforme preceitua a Lei 9.615/98, é necessário que o Ministério do Esporte formalize estudos capazes de estabelecer

**Figura 5:** Densidade populacional por região brasileira

Fonte: Dados referentes ao censo populacional 2010.

Elaboração: TCU/SecexEducação

parâmetros mínimos que direcionem e justifiquem a aplicação de seus recursos discriminatórios.

## 1.8 Lei de Incentivo ao Esporte e a renúncia de receitas no setor desportivo

A Lei 11.438, de 29 de dezembro de 2006, trata de incentivos e de benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Em seu art. 1º, com a redação alterada pela Lei 13.155, de 4/8/2015, estabeleceu a possibilidade de pessoas físicas e de pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real deduzirem, em até 6% e 1%, respectiva-

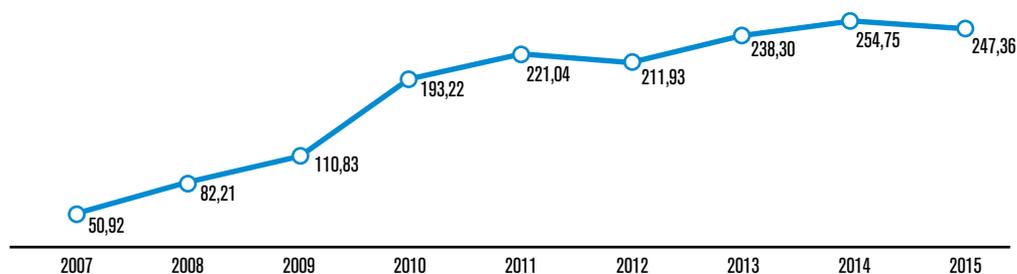
mente, do imposto de renda devido, os valores destinados, conforme o caso, a doações ou patrocínios, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos, desde que previamente aprovados pelo Ministério do Esporte. Essas deduções iniciaram-se em 2007 e serão estendidas até o ano-calendário de 2022.

Além disso, preconiza que os projetos por ela financiados atenderão a pelo menos uma das seguintes manifestações: desporto educacional, desporto de participação ou desporto de rendimento.

Nos termos do art. 3º da Lei 9.615/98, entende-se por desporto de participação aquele praticado de modo voluntário compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na pleni-

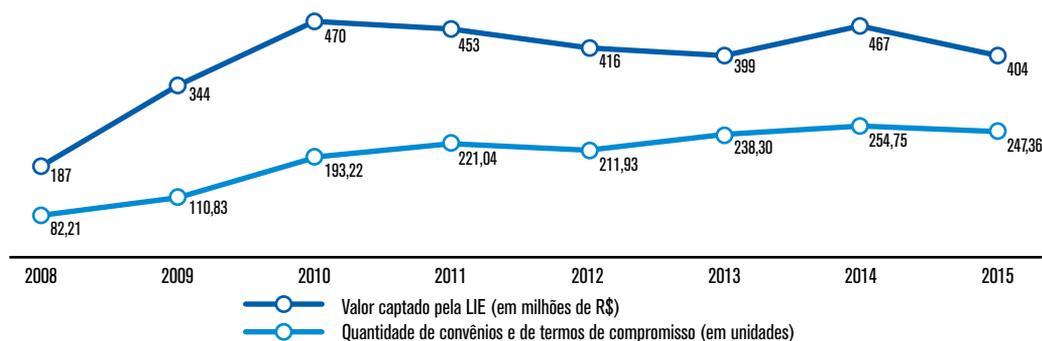
tude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente. O desporto de rendimento é definido como sendo aquele praticado em obediência a regras pré-definidas, com a finalidade de obter resultados. Por último, o desporto de formação ou educacional é caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da

**Figura 6:** Evolução do valor captado por meio da LIE (em milhões de R\$)



Fonte: Relatório de Gestão – LIE/2015 - Ministério do Esporte  
 Elaboração: TCU/SecexEducação  
 Nota: os valores não foram atualizados por qualquer fator de correção

**Figura 7:** Comparativo entre a Quantidade de Convênios e Termos de Compromisso celebrados em relação aos valores capitados.



Fonte: Relatório de Gestão SE/ME – 2015, p. 108  
 Elaboração: TCU/SecexEducação  
 Nota: os valores não foram atualizados por qualquer fator de correção

prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.

De acordo com o ME, a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), entre 2007 e 2015, possibilitou a captação de aproximadamente R\$ 1,62 bilhões, conforme demonstrado na figura 6.

Ainda, foi possível verificar no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do ME – 2015 que os recursos captados entre 2008 e 2015, viabilizaram a celebração de 3.140 parcerias com recursos da LIE, conforme demonstrado na figura 7.

A quantidade de projetos financiados por meio da desoneração fiscal decorrente da LIE aumentou 216% de 2008 a 2015. Por sua vez, a captação de recursos oriunda dessa desoneração cresceu aproximadamente 300% no mesmo período, o que indica a importância desses recursos para o desporto.

A despeito de estar vigente há quase uma década e de haver crescimento expressivo da renúncia fiscal da União por meio da Lei 11.438/2006 para fomentar as atividades de caráter desportivo, o ME informou que jamais realizou estudo formal no sentido de avaliar os impactos da LIE no desporto educacional, de participação e de rendimento.

Apesar da ausência de estudos formais sobre os impactos da LIE no setor desportivo brasileiro, o ME ressaltou que, na sua visão, é possível chegar a algumas conclusões sobre o tema: a) impossibilidade de distribuir regionalmente os projetos; b) concentração de projetos e captação de recursos nas regiões Sul e Sudeste; c) dificuldade na interiorização do

esporte nas pequenas cidades; d) preferência pelo esporte de alto rendimento por parte dos patrocinadores; e e) grande parte dos projetos aprovados não consegue patrocínio.

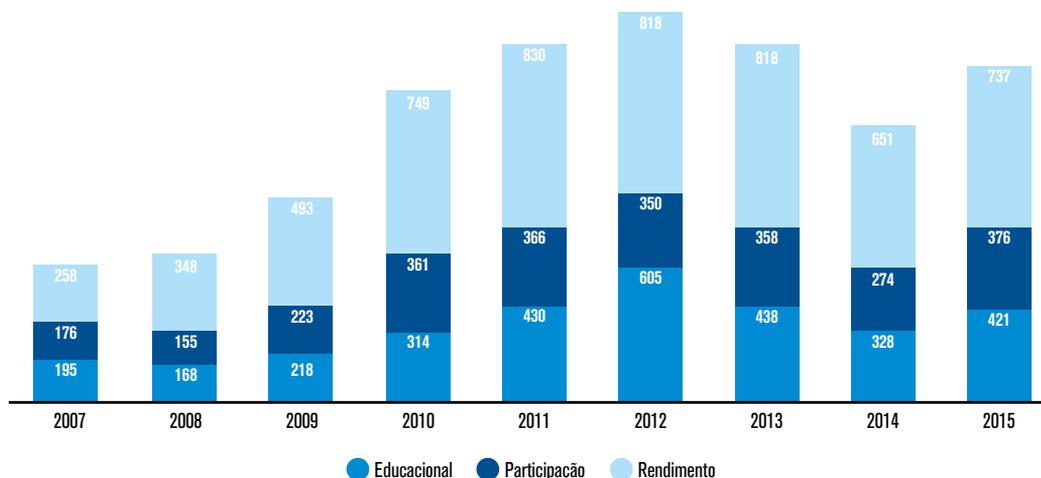
Cabe destacar que os problemas apontados pelo ME em relação à LIE encontram explicações em estudo realizado por professores da Universidade de Brasília (UnB) intitulado “A Lei de Incentivo Fiscal e o (Não) Direito ao Esporte no Brasil” (Movimento, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar. de 2015).

Nesse estudo, os pesquisadores asseveram que, no conjunto das políticas esportivas, a LIE amplia os recursos para o setor, mas o instrumento imprime um caráter mercantil à temática esportiva quando deixa para o mercado (normalmente o setor de marketing das empresas) definir o projeto que deverá receber o financiamento.

Além disso, acrescentaram que a centralização dos recursos nas regiões Sul e Sudeste ocorre pela concentração econômica do país nessas localidades. Com a destinação de mais recursos para as regiões mais desenvolvidas, inclusive via LIE, temos como resultados menos projetos e infraestrutura em locais que historicamente sofrem com a pequena presença do Estado, como é o caso das regiões Norte e Nordeste.

Destacaram, ainda, que a Lei de Incentivo ao Esporte deveria promover uma descentralização dos investimentos tanto no âmbito regional como no apoio das diversas manifestações esportivas, em razão da dimensão continental do país, quantitativo populacional elevado e a diversidade cultural brasileira.

**Figura 8:** Quantidade de Projetos Apresentados Por Manifestação Desportiva (em unidades)



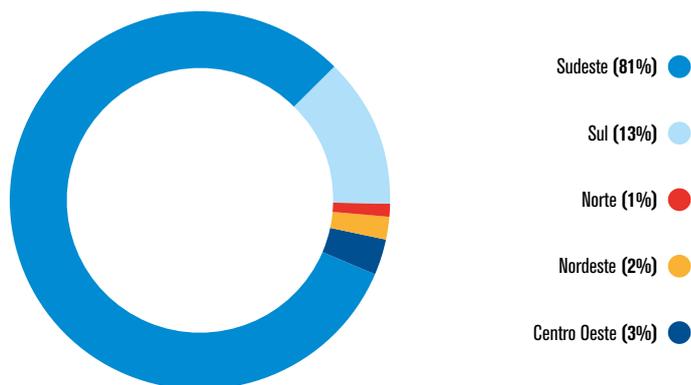
Fonte: Relatórios de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte referentes aos exercícios de 2007 até 2015

Elaboração: TCU/SecexEducação

Corroborando com o estudo referenciado, o ME ressalta que o esporte de alto rendimento proporciona maior visibilidade às marcas, razão que justifica a preferência demonstrada

graficamente a seguir, quando no acumulado dos projetos apresentados por manifestação desportiva, 27% são educacionais, 23% de participação e 50% de alto rendimento:

**Figura 9:** Valor Captado por Região – Acumulado no período de 2007 até 2015



Fonte: Relatórios de Gestão – Lei de Incentivo. Exercícios de 2015

Elaboração: TCU/SecexEducação

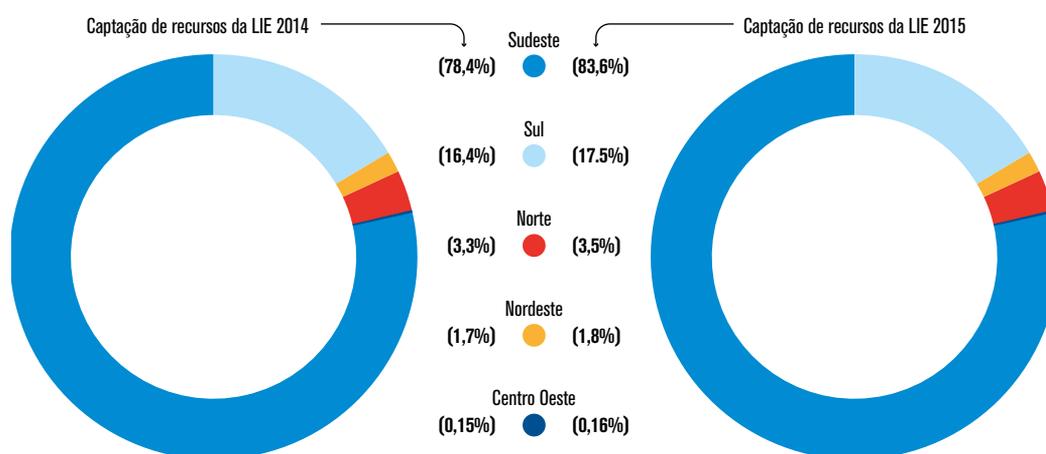
Nesse sentido, cabe destacar que, apesar da LIE ter criado mecanismos de captação de recursos para fomentar as atividades de caráter desportivo, a democratização do esporte ao alcance de todos carece de uma remodelagem, a fim de que a captação de recursos e a respectiva aplicação ocorra de forma mais isonômica, conforme preceitua a norma geral sobre desporto (art. 3º da Lei 9.615/98). Porquanto, os dados, até o momento, revelam uma acentuada desigualdade, conforme demonstrado na figura a seguir:

Vale destacar, ainda, que, a superioridade na captação de recursos para o esporte de rendimento pode ser reflexo do ciclo olímpico e paralímpico iniciado em 2007 com a euforia dos Jogos Pan-Americano Rio 2007, a candidatura do Rio de Janeiro (7/9/2007) para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e o anúncio oficial do Brasil como sede da Copa FIFA 2014 (30/10/2007).

Por essas razões, é razoável inferir que um dos principais objetivos da Lei foi atender ao ciclo olímpico e paralímpico iniciado em 2007 e planejado para finalizar em 2015, quando houve prorrogação da legislação por mais sete anos.

Nesse sentido, a fim de que a LIE não continue a representar, apenas, um instrumento jurídico para viabilizar captação de recursos destinados majoritariamente ao alto rendimento, mas sim um mecanismo de democratização e fomento do esporte em suas diversas manifestações no país, conforme preceitua o inciso VII, art. 2º, da Lei 9.615/98, é necessário, em razão da ampliação da vigência da norma, que o TCU recomende ao Ministério do Esporte a realização de ações no sentido de avaliar se a descentralização da aplicação dos recursos oriundos da LIE está adequada e, caso a instituição entenda que não, promova a adequação da descentraliza-

**Figura 10:** Captação de recursos da LIE por região do país



Fonte: Relatórios de Gestão – Lei de Incentivo. Exercícios de 2014 e 2015

Elaboração: TCU/SecexEducação

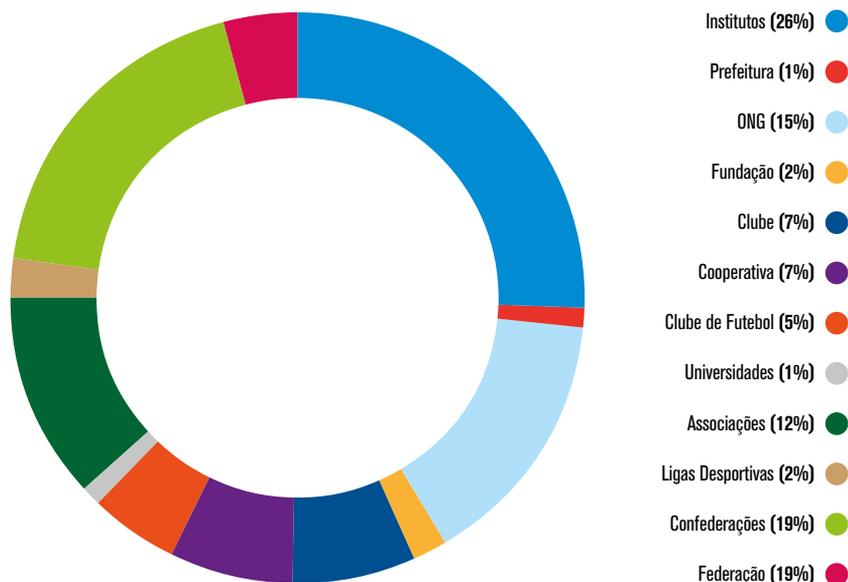
ção com base em estudos técnicos a serem previamente realizados pela pasta.

Enquanto essa avaliação não ocorre, verifica-se que, além da concentração de projetos apresentados e recursos destinados ao esporte de alto rendimento, conforme apresentado na figura 9 e ao longo deste tópico, houve centralização na destinação dos valores captados para as regiões Sul e Sudeste, uma vez que juntas essas regiões captaram 93% do total dos recursos oriundos da LIE, desde a sua entrada em vigor até o exercício de 2015, segundo demonstrado na figura 10.

Diante do exposto, corrobora-se o entendimento firmado no estudo pesquisa “A Lei de Incentivo Fiscal e o (Não) Direito ao Esporte no Brasil” no sentido de que a concentração de recursos no esporte de rendimento e a centralização nas regiões Sul e Sudeste prejudicam a ampla democratização da prática social do esporte no Brasil que, na essência, é de responsabilidade do Ministério do Esporte evitar ou corrigir as distorções existentes

Cabe destacar que a situação demonstrada é reflexo de interesses econômicos evidentes, em razão de que a principal preocupação dos

**Figura 11:** Distribuição da aplicação dos recursos oriundos da LIE por tipo entidade beneficiada



Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do ME referente ao exercício de 2015

Nota: Segundo o ME, a discriminação das entidades beneficiadas com recursos da LIE é feita com base no nome literal da instituição, e não segundo a sua natureza jurídica. Esclarece-se que ONG é um acrônimo usado para as Organizações Não-Governamentais, que atuam no terceiro setor da sociedade civil. São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, não estatais, mas que desempenham atividades de interesse público. Em regra, são constituídas em forma de associações e fundações, nos termos dos art. 44, 53 e 62 do Código Civil Brasileiro. Feita essas considerações, cabe destacar que a compreensão da distribuição de recursos oriundos da LIE (figura 11), conforme informado pelo ME, encontra-se prejudicada, em razão do ME não diferenciar ONG de fundação e instituto.

doadores ou patrocinadores é a ampliação de seu capital e não o atendimento das demandas sociais por acesso ao esporte. Portanto, embora os incentivos fiscais sejam legais e válidos, há um risco de sua aplicação não estar atendendo ao real interesse público no que diz respeito à democratização e descentralização da política esportiva.

Em relação aos beneficiários dos recursos oriundos da LIE, verifica-se que os principais proponentes são Confederações, Institutos e Organizações Não Governamentais, conforme apresentado na figura 11.

Atualmente, a despeito da ausência de estudos do Governo Federal para avaliar os impactos da LIE no setor desportivo, tramita no Congresso Nacional o PLS 605/2015, que visa alterar a LIE e elevar de 1% para 3% a parcela de dedução do Imposto de Renda de empresas que incentivem atividades de caráter desportivo, o que pode aumentar ainda mais a concentração de recursos no esporte de alto rendimento nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento de uma política mais ampla de fomento e aplicação de recursos no desporto educacional e de participação, com possibilidade gerar oportunidades isonômicas de acesso as práticas desportivas em todo território nacional.

O Governo Federal precisa informar à sociedade até que ponto é mais vantajoso para a

Administração elevar a renúncia de receitas priorizando regiões e setores esportivos específicos ao invés de redirecionar os recursos recolhidos via Imposto de Renda para setores do meio desportivo que possuem maiores dificuldades de captação de recursos e, portanto, merecem mais atenção do Estado.

Cabe ressaltar que um aumento da renúncia fiscal via LIE não significa necessariamente maior e melhor democratização do esporte. Não se pode afirmar que há notáveis benefícios decorrentes da LIE, uma vez que não há nenhum estudo que comprove isso.

Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao Ministério do Esporte que elabore estudo para avaliar qualitativamente os impactos da Lei 11.438/2006 relativo ao desenvolvimento do desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento, informando, para cada uma dessas modalidades desportivas, quais as principais melhorias para o setor depois que a Lei entrou em vigor, de modo a subsidiar ações futuras do Ministério que contemplem, dentre outras coisas, ações no sentido de reduzir as desigualdades regionais e ampliar a democratização da prática social do Esporte no Brasil mediante aprimoramento da distribuição dos recursos de responsabilidade do Ministério do Esporte.

## CAPÍTULO 2

### Como as políticas públicas desportivas são avaliadas e monitoradas pelo Executivo Federal

Neste capítulo, serão apresentadas as diretrizes da política pública de desporto que orientaram as ações do ME no período de 2012-2015 e as que orientarão o órgão para o período 2016-2019, com a caracterização dos principais indicadores de desempenho do setor, objetivos e metas da função Desporto e Lazer, e mecanismos utilizados no seu monitoramento e avaliação.

Além disso, serão apresentados os resultados da avaliação da qualidade desses indicadores, uma vez que tais instrumentos possuem papel relevante na transparência das políticas públicas, sendo, por essa razão, fundamentais para correta prestação de contas dos recursos públicos.

#### 2.1 Objetivos, metas e indicadores do Programa 2035

Entende-se por objetivo o propósito da implementação da política pública. Os objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos indicadores de desempenho. As metas são tarefas específicas que estabeleçam de forma clara em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback.

Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o intuito de comparar esta medida com metas preestabelecidas nos objetivos de um programa de governo (Portaria SEGECEX 33/2010).

As tabelas 11 a 14 contêm os objetivos, os indicadores e as metas vinculadas ao Programa 2035 no PPA 2012-2015 e no PPA 2016-2019.

**Tabela 11: Objetivos e indicadores do Programa 2035 no PPA 2012-2015**

Objetivos PPA 2012-2015	Indicadores PPA 2012-2015
0669 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida	· Proporção de Municípios com ações, projetos e/ou programas executados pela Prefeitura isoladamente ou em convênio e/ou parceria com outras entidades na área de esporte
0676 - Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.	· Proporção de Municípios com calendário de eventos esportivos  · Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Esporte
0686 - Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos a ela relacionados.	· Proporção de Municípios com Política de Esporte contemplada na Lei Orgânica ou outro instrumento legal
0687 - Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.	· Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC  · Volume de Recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte - LIE

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015

Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: As metas relativas ao Programa 2035, PPA 2012-2015 encontram-se na tabela 13 deste relatório.

**Tabela 12: Objetivos e indicadores do Programa 2035 no PPA 2016-2019**

Objetivos PPA 2016-2019	Indicadores PPA 2016-2019
1127 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais.	· Agentes capacitados para realização de exames antidoping
1128 - Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas.	· Índice de sedentarismo  · Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC
1117 - Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor.	· Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo Ministério do Esporte (ME)
1132 - Preparar e realizar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016 e gerir o legado esportivo.	· Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo Ministério do Esporte (ME)

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019

Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: As metas relativas ao Programa 2035, PPA 2016-2019 encontram-se na tabela 14 deste relatório

Os objetivos do Programa 2035 mantiveram-se alinhados entre os dois PPA analisados. No período avaliado, observa-se que o Governo Federal mantém linha de atuação em quatro principais eixos: i) ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer; ii) elevar o Brasil a condição de potência esportiva; iii) fomentar e incentivar a prática do futebol no país; e iv) preparação e manutenção do legado esportivo decorrente da realização dos Jogos Rio 2016.

Para tanto, verifica-se que os objetivos constantes nos PPA estão correlacionados com a estrutura organizacional do Ministério, que é composta por três secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor; e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Por outro lado, os indicadores utilizados pelo ME para medir o desempenho dos objetivos constantes no Programa 2035 dos dois PPA

analisados são consideravelmente diferentes entre si. Tal fato prejudica a avaliação do resultado das intervenções governamentais ao longo de um período superior a quatro anos.

Em relação ao quantitativo de metas, houve diminuição de 18 para 14 no atual PPA. Conforme apresentado nas tabelas 13 e 14, essa redução ocorreu por conta da retirada de metas relacionadas à realização da Copa do Mundo Fifa 2014, que constava no PPA anterior. Para os demais casos, o Ministério manteve alinhamento entre a maneira pela qual pretende alcançar seus objetivos no âmbito dos dois PPA analisados.

Todavia, destaca-se que embora a realização da Copa do Mundo tenha recebido vultosos volumes de recursos públicos, não há qualquer objetivo, meta ou indicador no PPA 2016-2019 no qual o Ministério do Esporte possa avaliar os legados deixados no país por ser sede da mais importante competição futebolística do mundo.

**Tabela 13: Metas do Programa 2035 constantes no PPA 2012-2015****Metas objetivo 0669 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida**

- 1) Ampliar em 50% ao ano o acesso ao esporte a crianças, adolescentes e jovens escolares, com a oferta de múltiplas vivências esportivas voltadas ao seu desenvolvimento integral, com ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social (Programa Segundo Tempo), beneficiando 1.296.000 nas capitais e municípios com mais de 1000 habitantes e 6.136.960 nas escolas do Mais Educação;
- 2) Criar 228 projetos esportivos de Legado Social dos Grandes Eventos - Copa 2014 e Olimpíadas e Paraolimpíadas 2016, voltados à inclusão social, juventude e educação; e
- 3) Desenvolver ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer para a população, com atenção às necessidades das faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às áreas em situação de vulnerabilidade social (PELC - Esporte e Lazer da Cidade), atendendo a 553 municípios.

**Metas objetivo 0676 - Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.**

- 1) Apoiar 100% das modalidades esportivas dos Programas Olímpico e Paraolímpico, visando à preparação para Rio 2016;
- 2) Atuar na promoção da defesa dos direitos do torcedor em todos os seus aspectos, especialmente por meio do mapeamento das condições de segurança e conforto dos estádios, do estímulo ao cadastramento de 475 torcidas organizadas, visando a integração com projetos de inclusão social;
- 3) Contemplar 100% dos atletas de modalidades dos Programas Olímpico e Paraolímpico e dos programas Pan e Parapan-americanos que preencherem os requisitos e se candidatarem ao Bolsa-Atleta, em todas as suas categorias;
- 4) Elevar os indicadores médios de estrutura de gestão e estrutura de governança dos clubes de futebol profissional das séries A, B, C e D;
- 5) Estimular a formação de atletas e árbitros em parceria com os clubes esportivos e entidades representativas de árbitros;
- 6) Estimular a profissionalização da gestão das Entidades Nacionais de Administração do Esporte, com ênfase nas entidades dos programas Olímpicos e Paraolímpicos;
- 7) Estímulo à criação e consolidação de competições regionais, à racionalização do calendário do futebol profissional e contribuição para o desenvolvimento do futebol feminino
- 8) Interligar e alinhar Centros de Treinamento nacionais, regionais e municipais – Rede Nacional de Treinamento

**Metas Objetivo 0686 - Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos a ela relacionados.**

- 1) Apoiar o programa de voluntariado da Copa do Mundo FIFA 2014, com mobilização de 30 mil voluntários;
- 2) Coordenar o Comitê Gestor do Governo Brasileiro para a Copa do Mundo FIFA 2014 e garantir o funcionamento do seu modelo de governança com a atuação plena das nove Câmaras Temáticas;
- 3) Implementar, conjuntamente com os demais órgãos do Governo Federal, 100% do Plano para promoção dos interesses estratégicos do país como sede do evento;
- 4) Monitorar a execução dos empreendimentos apontados na Matriz de Responsabilidades e outras ações realizadas em conjunto com as cidades-sede, entes governamentais e agentes privados envolvidos no evento.

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

- 1) Garantir a eficiente atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016; e
- 2) Implantar e modernizar a infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016 e identificar, fomentar e desenvolver ações e medidas que contribuam para a geração e ampliação de legado esportivo.

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015 e Relatório de Gestão SE/ME referente ao exercício de 2014

Elaboração: TCU/SecexEducação

**Tabela 14: Metas Programa 2035 constantes no PPA 2016-2019**

<b>Metas objetivo 1127 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais</b>
1) Ampliar e qualificar o acesso ao esporte aos escolares, por meio de programas sociais, preferencialmente Segundo Tempo, Forças no Esporte, Esporte da Escola no Programa Mais Educação, voltados à formação integral, com ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social com redução das desigualdades regionais.
2) Ampliar e qualificar o acesso ao esporte recreativo e ao lazer para todas as idades, por meio de núcleos comunitários, preferencialmente Programa Esporte e Lazer da Cidade e Programa Vida Saudável, com ênfase nas áreas de vulnerabilidade social com redução das desigualdades regionais.
3) Implantar Centros de Desenvolvimento de Pesquisas em Políticas Públicas de Esporte e Lazer da Rede CEDES, para difundir e fomentar o conhecimento científico, tecnológico e de inovação a fim de qualificar a gestão do esporte e lazer
4) Ampliar o apoio a eventos esportivos de caráter educacional e participativo, de forma inclusiva e cooperativa, que valorizem a diversidade cultural, com realização de 500 projetos.
5) Estender o benefício da renúncia fiscal com ampliação dos valores efetivamente captados em todas as unidades da federação
<b>Metas Objetivo 1128 - Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas.</b>
1) Manter anualmente o apoio em 100% das modalidades esportivas dos programas olímpicos e paraolímpicos
2) Manter anualmente a contemplação de 100% dos atletas que se candidataram ao programa bolsa atleta e que preencham todos os requisitos técnicos e esportivos.
3) Construir e modernizar Infraestrutura Esportiva.
4) Cumprir o plano de testes de controle de dopagem em competição e fora de competição.
<b>Metas Objetivo 1117 - Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor.</b>
1) Apoiar equipes, atletas e competições para fortalecer a prática do futebol e suas modalidades derivadas.
2) Apoiar a defesa dos direitos do torcedor e a segurança nos estádios.
<b>Metas Objetivo 1132 - Preparar e realizar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo.</b>
1) Coordenar e acompanhar a preparação e realização dos jogos olímpicos e paralímpicos Rio 2016.
2) Implantar e modernizar a infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016.
3) Identificar, fomentar e desenvolver ações que contribuam para a geração do legado esportivo

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019

Elaboração: TCU/SecexEducação

## 2.2 Análise dos indicadores do PPA 2012-2015

No tocante aos propósitos específicos deste relatório, avaliaram-se indicadores referentes ao único programa temático da função desporto e lazer, o 2035. No PPA 2012-2015,

o programa chamava-se “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”. No PPA 2016-2019, está intitulado como “Esporte, Cidadania e Desenvolvimento”.

Para cada indicador analisado, avaliaram-se os atributos da relevância e da suficiência, assim como os da validade e da confiabilidade, considerando quesitos como acessibilidade dos dados, a tempestividade da informação, economicidade, objetividade, entre outras características relacionadas a alguns indicadores.

Nos termos da Portaria-Segecex nº 33, de 22 de dezembro de 2010, entende-se por relevância a importância das informações de desempenho para medir o alcance dos objetivos; por suficiência, a quantidade e a qualidade dos instrumentos utilizados; por validade, o grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido; e, por confiabilidade, a fidedignidade da fonte de dados utilizada para o cálculo das informações, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

Em relação aos quesitos, entende-se por acessibilidade, a facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores; por tempestividade, a disponibilidade do indicador em tempo hábil para a tomada de decisão; por economicidade, a relação custo-benefício entre a utilidade gerencial da informação fornecida e o custo para obtê-la; por objetividade, a inequívoca compreensão sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração.

No PPA 2012-2015 o Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos apresenta seis indicadores, que serão analisados neste tópico.

Os quatro indicadores apresentados na tabela 15, a seguir, possuem construções semelhantes: são calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic); têm como data de referência 31/12/2009; e representam um percentual da quantidade de municípios que apresentam uma determinada característica em relação à totalidade dos municípios brasileiros. Em razão dessa semelhança, optou-se por analisá-los em conjunto.

### 2.2.1 Indicadores fornecidos pelo IBGE

Os indicadores de desempenho do Programa 2035 fornecidos pelo IBGE encontram-se elencados na Tabela 15 (página 38).

Não há total clareza sobre a quais objetivos do Programa 2035 esses indicadores estão alinhados. Necessita-se fazer uma análise mais aprofundada para perceber que tais informações estão indiretamente vinculadas ao “Objetivo 0669 – Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida”, uma vez que esse objetivo é abrangente e comporta grande variedade de ações e atividades, as quais de alguma forma se relacionam aos respectivos indicadores.

Conforme apresentado anteriormente na tabela 13, referente às metas do programa 2035 constantes no PPA 2012-2015, observa-se que não há metas que se refiram a municípios com ações de prefeituras na área do esporte, nem a municípios com calendá-

**Tabela 15:** Indicadores de desempenho do Programa 2035, PPA 2012-2015, fornecidos pelo IBGE

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência - PPA		Valor Informado - RG/SE/ME 2015		Var. % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Proporção de Municípios com ações, projetos e/ou programas executados pela Prefeitura isoladamente ou em convênio e/ou parceria com outras entidades na área de esporte	%	Tabelas 95 e 96 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)- 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	89,45	31/12/2009	89,45	0%
Proporção de Municípios com calendário de eventos esportivos	%	Tabelas 95 e 96 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)- 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	65,91	31/12/2009	65,91	0%
Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Esporte	%	Tabelas 93 e 94 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)- 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	11,2	31/12/2009	11,2	0%
Proporção de Municípios com Política de Esporte contemplada na Lei Orgânica ou outro instrumento legal	%	Tabelas 91 e 92 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)- 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	83,22	31/12/2009	83,22	0%

Fonte: Relatório de Gestão SE/ME referente ao exercício de 2015

rio de eventos esportivos, nem a municípios com Conselho Municipal de Esporte, tampouco a municípios com política de esporte contemplada em instrumentos legais.

Ressalta-se que a falta de associação clara entre os indicadores e as metas e os objetivos que eles devem medir prejudica subs-

tancialmente a avaliação dos resultados da política pública.

Posto isso, passa-se a análise dos atributos dos indicadores fornecidos pelo IBGE.

Os quatro indicadores têm como referência a Pesquisa de Informações Básicas Muni-

país (Munic) – 2009, elaborada pelo IBGE. Essa pesquisa não foi realizada em 2010. Nos exercícios de 2011 a 2015, embora ela tenha ocorrido, o IBGE não incluiu questões que pudessem subsidiar cálculo dos indicadores de desempenho do Programa 2035 constantes no PPA 2012-2015.

Desse modo não foi possível calcular o valor dos indicadores no período do PPA, pela ausência de coleta de dados no período. Isso significa dizer que os indicadores não mediram o desempenho de nenhuma intervenção governamental no setor desportivo e, conseqüentemente, foram inúteis à tomada de decisão pelos gestores.

Mesmo que cumpridos todos atributos como relevância, suficiência, validade e confiabilidade, não se pode estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre as variações dos indicadores e a execução das políticas desportivas. Isto é, não é possível concluir, por exemplo, que um elevado percentual de municípios com calendário de eventos esportivos ou que possuam Conselho Municipal de Esporte instituído refletirá uma adequada implementação da política de desporto e lazer. Contudo, a implementação dessas práticas poderia sinalizar a coerência da política esportiva.

Ressalta-se que os indicadores analisados na tabela 15 possuem confiabilidade, pois são calculados pelo IBGE por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Além disso, as métricas desses índices rejeitam possível manipulação, ten-

do em vista que as fórmulas aplicadas são simples, representando a razão entre o total de municípios com determinadas características e o total de municípios brasileiros. O resultado da pesquisa é publicado no portal do IBGE, o que facilita o acesso às informações de elaboração do indicador.

Quanto à objetividade e à compreensão dos indicadores, verifica-se que os índices estão claramente definidos, sendo que a descrição dos indicadores possibilita um entendimento direto acerca da grandeza que se pretende expor.

Pelo exposto, como os indicadores fornecidos pelo IBGE para medir o desempenho do Programa 2035, constante no PPA 2012-2015, não foram calculados, conclui-se que não atendem aos atributos de relevância, suficiência e validade, bem como não atendem ao quesito da tempestividade. Por outro lado, são confiáveis e atendem aos quesitos da acessibilidade, economicidade e objetividade.

### **2.2.2 Indicador “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC”**

Conforme apresentado na tabela 16 (página 40), o índice de referência para a taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC tem como fonte o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação (MEC).

**Tabela 16:** Indicador de desempenho do Programa 2035, PPA 2012-2015, fornecido pelo MEC

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência - PPA		Valor Informado - RG/SE/ME 2015		Var. % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC	%	Ministério do Esporte/ Ministério da Educação	31/12/2010	11,49	31/12/2015	35,43	208,35%

Fonte: Relatório de Gestão SE/ME referente ao exercício de 2015

Elaboração: TCU/SecexEducação

Segundo informado no Relatório de Gestão da SE/ME referente ao exercício de 2014, o indicador é calculado através da relação entre as escolas públicas da educação básica que participam do Mais Educação/MEC e aquelas que oferecem o Programa Segundo Tempo como atividade.

Contudo, o Programa Segundo Tempo é apenas uma das vertentes do Programa Mais Educação (PME) e o enunciado do indicador não deixa claro que o objeto a ser avaliado inclui o Programa Segundo Tempo. Desse modo, o indicador não atende ao quesito da objetividade.

Cabe registrar que o Programa 2035 não possui metas ou iniciativas que digam respeito ao Programa Mais Educação. Além disso, o acesso ao esporte nas escolas públicas pode se dar de outras formas, não necessariamente vinculadas ao Mais Educação e ao Segundo Tempo.

A meta do Programa 2035 que mais se aproxima do indicador apresentado na tabela 16 é a primeira meta do objetivo 0669: Ampliar em

50% ao ano o acesso ao esporte a crianças, adolescentes e jovens escolares, com a oferta de múltiplas vivências esportivas voltadas ao seu desenvolvimento integral, com ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social (Programa Segundo Tempo), beneficiando 1.296.000 nas capitais e municípios com mais de 1000 habitantes e 6.136.960 nas escolas do Mais Educação.

O indicador é capaz de avaliar somente parte da meta apresentada. Ele não fornece qualquer informação acerca das escolas públicas de educação básica que estão em áreas de vulnerabilidade social e que não são contempladas pelo Programa Mais Educação. Além disso, o indicador não é capaz de medir os resultados atribuíveis à ampliação do acesso da população ao esporte, como propõe o objetivo 0669. O indicador não reflete adequadamente a amplitude e a diversidade de características do objetivo monitorado.

Dessa forma, entende-se que o indicador apresentado na tabela 16 não atende aos atributos da relevância, suficiência e validade.

Em razão da transversalidade da política pública, o indicador pode ser útil às tomadas de decisões que envolvam a estruturação do Programa Mais Educação, no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Para isso, deve haver sintonia no diálogo entre o ME e o MEC.

O indicador é calculado anualmente, periodicidade que atende às necessidades de medição ao possibilitar a análise do desempenho a cada ano letivo, auxiliando, assim, a tomada de decisão do gestor. Dessa forma, o indicador atende ao quesito da tempestividade.

Os dados que compõem o indicador são fornecidos pelo sistema “Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Interativo/MEC” e pelo “Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – Simec/MEC” e consideram a adesão das escolas da rede pública de ensino fundamental do Programa Mais Educação (PME) às atividades do MEC chamadas Esporte da Escola/Atletismo e Múltiplas Vivências Esportivas.

O processo de adesão ao PME, e, portanto, à atividade Esporte da Escola/Atletismo e Múltiplas Vivências Esportivas, é feita diretamente pelos diretores das escolas de ensino fundamental por meio da ferramenta PDDE Interativo/MEC.

A aferição da exatidão da informação prestada pelo indicador depende de uma avaliação dos dados prestados pelo MEC. Considerando que, no âmbito desta avaliação, não foi possível apurar a confiabilidade dos sistemas que fornecem os dados para formulação do indicador mediante testes de auditoria, não há evidências de que suas informações não sejam confiáveis.

Como as informações são coletadas pelo MEC por meio de sistemas informatizados, sem custos para o ME, entende-se que o indicador atenda ao quesito da economicidade.

No que se refere à acessibilidade, tanto o PDDE Interativo como o Simec restringem o acesso a determinados perfis, de forma que não é possível a qualquer cidadão ter acesso às informações primárias, bem como de registro e manutenção para o cálculo do indicador, prejudicando, assim, o quesito de acessibilidade.

Considerando que o indicador “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC” é calculado através da relação entre as escolas públicas da educação básica que participam do Mais Educação/MEC e que oferecem o Programa Segundo Tempo como atividade, entende-se oportuno, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao Ministério do Esporte que, quando da revisão anual do PPA, adequo o nome desse indicador para ficar claro à sociedade que ele tem a finalidade de medir aspectos relacionados ao Programa Segundo Tempo ou programa de governo correspondente à época da modificação do indicador.

Propõe-se, ainda, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, **recomendar** ao Ministério do Esporte que crie indicador de gestão capaz de medir o desempenho do acesso ao esporte nas escolas públicas em geral, não somente as contempladas pelo Programa Mais Educação, contemplando critérios capazes de medir o desempenho do acesso ao esporte

nas escolas públicas que estão localizadas em áreas de vulnerabilidade social.

### 2.2.3 Indicador “Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE”

O indicador “Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE”, apresentado na Tabela 17, informa o volume de recursos captados anualmente (jan/dez) para aplicação no esporte por meio de renúncia fiscal.

A exemplo dos indicadores apresentados anteriormente, não há clara vinculação entre o indicador da tabela 17 e os objetivos do Programa 2035.

Deve-se destacar que, apesar dos registros de existência do Programa 2035 remontarem ao PPA 2012-2015, não há, atualmente, metas ou iniciativas que façam alguma menção à Lei de Incentivo ao Esporte, que foi publicada ainda em 2006.

Como relatado no Capítulo 1, o ME informou que embora haja crescimento considerável da renúncia fiscal via LIE, nos últimos anos, a pasta ministerial ainda não realizou nenhum estudo formal sobre os impactos dessa legislação no desporto brasileiro.

Nesse sentido, verifica-se que o indicador “Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte”, além de não estar vinculado a nenhum objetivo, iniciativa ou meta, não traduz se o desempenho da captação de recursos via LIE foi satisfatória, pois não existem parâmetros para evidenciar qual seria a quantidade ideal de recursos a serem captados, quais as regiões do país e as modalidades esportivas que mais precisam do incentivo, e o quanto a desoneração fiscal está beneficiando os praticantes do desporto educacional, de participação e de rendimento, por exemplo.

Não obstante, o indicador atende a quesitos como a tempestividade, uma vez que é calculado com periodicidade anual, como a objetividade, por ser inequívoco sobre o que está sendo

**Tabela 17:** Indicador de desempenho do Programa 2035, PPA 2012-2015, elaborado pelo ME

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – RG/SE/ME 2015		Var. % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Volume de Recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE	RS milhão	SLIE/Ministério do Esporte	31/12/2010	193,22	31/12/2015	247,62	28,15%

Fonte: Relatório de Gestão SE/ME referente ao exercício de 2015

Elaboração: TCU/SecexEducação

medido e quais dados estão sendo utilizados em sua apuração, e como a economicidade, uma vez que não há custos excessivos para o Ministério levantar tais informações.

Apesar de o indicador refletir o fenômeno que está sendo medido (volume de recursos captados pela LIE) e, portanto, atender ao atributo da validade, não é capaz de medir o

alcançe dos objetivos e não se mostra útil a tomada de decisão do gestor, uma vez que o gestor não possui parâmetros mínimos para definir até que ponto é benéfica ou não para a sociedade essa desoneração fiscal.

Dessa forma, o indicado apresentado na tabela 17 não atende aos atributos da relevância e da suficiência.

### 2.3 Análise dos indicadores do PPA 2016-2019

No PPA 2016-2019 o Programa 2035 – Esporte, Cidadania e Desenvolvimento apresenta cinco indicadores, dos quais quatro serão analisados neste tópico.

Como os resultados do indicador “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC” só serão conhecidos no final de

2016, data posterior a conclusão deste relatório, e os dados referentes à 2015 já foram analisados no tópico 2.2.2, esse indicador não será novamente avaliado no presente tópico.

Os índices a serem utilizados pelo Governo Federal para avaliar o desempenho da função Desporto e Lazer no período 2016-2019 estão apresentados na tabela 18.

**Tabela 18:** Indicador de desempenho do Programa 2035, PPA 2016-2019, fornecido pela ABCD

Indicador	Unidade de medida	Fonte de Informação	Valor de referência – PPA		Fórmula de cálculo do indicador
			Data	Índice	
Agentes capacitados para realização de exames antidoping	Unidade	Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD)	31/12/2014	185,00	Número total de agentes capacitados para a realização de exames antidoping pela ABCD anualmente
Índice de sedentarismo	%	Diagnóstico Nacional do Esporte (DIESPORTE/ME)	31/12/2013	45,90	Número de pessoas que declararam não ter praticado esporte ou atividade física/ total entrevistados
Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo ME	%	Departamento de infraestrutura de Esporte/ME	31/12/2014	93,33	População atendida com infraestrutura financiada pelo ME/ população total
Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo ME	%	Departamento de infraestrutura de Esporte/ME	31/12/2014	81,58	Número de municípios com infraestrutura atendida pelo ME/ total de municípios

Fonte: Ministério do esporte

Elaboração: TCU/SecexEducação

Um dos principais problemas observados em relação aos indicadores de desempenho referentes ao Programa 2035 constantes no PPA 2012-2015 era o de que não havia uma clara relação entre os índices e os objetivos, as metas e as iniciativas cujo desempenho deveria ser medido. No que diz respeito ao PPA atual (2016-2019), observa-se, de maneira geral, que o problema persiste.

Quanto à objetividade e à compreensão dos indicadores apresentados na tabela 18, verifica-se que os índices estão claramente definidos, sendo que a descrição dos indicadores possibilita um entendimento direto acerca da grandeza que se pretende expor.

Todos os indicadores possuem periodicidade anual, o que possibilita a tomada de decisão dos gestores de forma tempestiva, uma vez que ao final de cada ano ele terá elementos para avaliar a política objeto de aferição por parte do indicador de desempenho e, assim, realizar os ajustes necessários para o exercício seguinte.

Segundo o ME, em 2015, após acordo realizado com o IBGE, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que são realizadas pelo Instituto, contemplarão suplementos visando o levantamento de informações sobre o esporte no âmbito das esferas municipais e estaduais.

Os resultados das pesquisas são publicados no portal do IBGE, o que facilita o acesso às informações para cálculo dos indicadores

“Índice de sedentarismo”, “Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo ME” e “Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo ME”. Além disso, reduz os custos de coleta das informações para o ME, de modo que os índices atendem, assim, aos quesitos da acessibilidade e da economicidade.

Destaca-se que quatro dos seis indicadores de desempenho utilizados pelo ME no PPA 2012-2015 tinham como fonte de dados as pesquisas realizadas pelo IBGE e o resultado foi que o Ministério não os calculou de 2010 a 2015, porque os questionamentos sobre esporte foram retirados da pesquisa. Portanto, o órgão deve tomar as medidas necessárias para que não ocorra o mesmo nesse novo ciclo avaliação plurianual.

Registra-se, ainda, que dois dos objetivos da função Desporto e Lazer do atual PPA não possuem indicadores de desempenho associados a eles: 1117 – Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor e 1132 – Preparar e realizar os Jogos Olímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo.

Em que pese os casos de violência nos estádios de futebol serem amplamente noticiados na mídia e o ME possuir uma secretaria para tratar somente do futebol, verifica-se uma inatividade da pasta em avaliar, por exemplo, mediante indicadores de desempenho, a qualidade da política pública sob sua tutela. Tanto no PPA 2012-2015 como no atual, 2016-2019, não existe nenhum mecanismo de avaliação do futebol no Bra-

sil, dos direitos do torcedor brasileiro e da segurança nos estádios. Da mesma forma, não existe no PPA 2016-2019 mecanismos de avaliação e monitoramento do legado esportivo a ser deixado pelas Olimpíadas.

Dessa forma, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se **recomendar** ao Ministério do Esporte que, por ocasião da avaliação anual do PPA, inclua indicadores de gestão capazes de avaliar o desempenho das políticas geridas pela pasta ministerial decorrentes dos objetivos 1117 – Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor e 1132 – Preparar e realizar os Jogos Olímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo.

### 2.3.1 Indicador “Agentes capacitados para realização de exames antidoping”

O indicador “Agentes capacitados para realização de exames antidoping” insere-se no objetivo 1128, que destaca a importância de tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável, e possui como uma de suas metas cumprir o plano de testes de controle de dopagem em competição e fora de competição.

Embora se reconheça a melhor vinculação entre o indicador e o objetivo que ele pretende avaliar no atual PPA, deve-se ressaltar a existência do risco de o indicador em comento não ser o ideal para se medir o desempenho da política a ser avaliada. Isso porque o Plano de Testes elaborado pela Autoridade Brasileira Controle de Dopagem (ABCD)

tem a finalidade de garantir a proteção da saúde dos atletas e manter o esporte livre da prática de dopagens. Para tanto, a ABCD possui um público alvo de testes que deverá ser submetido frequentemente ao controle de dopagem, tanto em competições como fora delas. Esse público inclui tanto atletas de alto rendimento (Olímpico e Paraolímpicos), como atletas de outras categorias, tais como de corrida de rua e competições estudantis e universitárias.

Nesse sentido, entende-se que apesar de o número de agentes capacitados para realizar exames antidoping ser um importante indicativo da capacidade operacional para se atingir a meta desejada pelo ME, o foco principal de avaliação deveria ser o atleta examinado, uma vez que a finalidade do plano é proteger a saúde do esportista e manter o esporte livre da prática de dopagens.

O indicador não fornece qualquer informação acerca dos atletas examinados e não é capaz de medir os resultados atribuíveis à melhoria da saúde do esportista ou da redução da prática de dopagem no esporte brasileiro. O indicador não reflete adequadamente a amplitude característica do objeto monitorado. Portanto, entende-se que o indicador não atende aos atributos da relevância, suficiência e validade. Apesar disso, o ME possui baixo custo para obter as informações necessárias para calcular o indicador.

Destaca-se que, segundo informado no Portal da ABCD, as informações relativas ao gerenciamento e à administração do controle de dopagem são extraídas do ADAMS –

*Antidoping Administration and Management System*. A ferramenta é gratuita e a Agência Mundial Antidopagem – WADA-AMA, como coordenadora do Sistema, garante a segurança de todos os dados cadastrados.

Ainda segundo o Portal da ABCD, com o ADAMS é possível centralizar no sistema as informações sobre a localização do atleta, testes realizados, solicitações de Autorização de Uso Terapêutico – AUT, passaporte biológicos, entre outros elementos significativos para o controle de dopagem do atleta. Por meio dessa ferramenta, o ME poderá elaborar indicadores de desempenho para avaliar sua política antidopagem a um baixo custo e com fonte confiável de dados a ser utilizada.

Dessa forma, entende-se pertinente recomendar ao ME, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, quando da revisão anual do PPA, inclua indicador de desempenho referente à política antidopagem de responsabilidade do Ministério do Esporte em que o objeto de análise seja o atleta examinado, considerando fatores como o público alvo dos testes de dopagem a serem elaborados pela ABCD e os resultados atribuíveis à melhoria da saúde do esportista ou da redução da prática de dopagem no esporte brasileiro.

### 2.3.2 Indicador “Índice de sedentarismo”

O indicador “Índice de sedentarismo” é resultado da avaliação apresentada no âmbito da pesquisa Diagnóstico Nacional do Esporte (DIESPORTE). Esse levantamento apurou

que em 2013 o Brasil possuía um contingente populacional de 45,9% de sedentários, o que corresponde a aproximadamente 67 milhões de brasileiros. Para a Organização Mundial de Saúde, sedentário é aquele indivíduo que não pratica atividade física ou esporte nenhuma vez por semana.

Um dos objetivos do Governo Federal é ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer (objetivo 1127). Por meio do DIESPORTE, o governo identificou os sedentários por faixas etárias, sexos e regiões do país, o que poderá direcionar a ação do Ministério do Esporte nos próximos anos para os setores mais vulneráveis da população.

Pode-se estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre as variações do Índice de sedentarismo e a execução das políticas desportivas, de forma que quanto menos sedentários existirem, mais praticantes de atividades físicas ou esporte teremos no país. Além disso, o indicador é capaz de refletir claramente o fenômeno que está sendo medido.

Dessa forma, entende-se que o indicador atende aos atributos da relevância, da suficiência e da validade.

Não obstante, por meio do Índice de Sedentarismo não é possível identificar em que medida as ações do ME contribuíram para a prática de esporte ou atividade física da população brasileira, uma vez que o questionário não detalhou se o indivíduo não sedentário pratica atividade física ou esporte em razão de alguma ação do poder público.

### 2.3.3 Indicadores “Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo ME” e “Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo ME”.

Os indicadores “Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo ME” e “Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo ME” são calculados pelo Departamento de Infraestrutura de Esporte/ME, têm como data de referência 31/12/2014, possuem fórmula de cálculo semelhantes e avaliam questões relativas à infraestrutura esportiva. Por essa similaridade de características, serão analisados de forma conjunta.

Preliminarmente cabe registrar que não há clara vinculação entre os indicadores ora analisados e os objetivos do Programa 2035 constantes no PPA 2016-2019. Esses indicadores podem referir-se tanto ao objetivo 1127, no sentido de ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, como ao objetivo 1128 – Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas.

Em relação ao objetivo 1127, ele possui três metas que podem ser associadas a infraestruturas financiadas pelo ME e que atendem aos municípios e, conseqüentemente, à população: i) ampliar e qualificar o acesso ao esporte aos escolares, com ênfase nas áreas de situação de vulnerabilidade social; ii) ampliar e qualificar o acesso ao esporte recreativo e ao lazer para todas as idades por meio de núcleos comunitá-

rios; iii) implantar centros de desenvolvimento de pesquisas em políticas públicas de esporte e lazer da Rede de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer – CEDES. Por sua vez, o objetivo 1128 possui, dentre as suas quatro metas, a de construir e modernizar a infraestrutura esportiva.

Por serem bastante genéricos, entende-se que nenhum dos indicadores refletem de forma clara o fenômeno que está sendo medido. As informações fornecidas por esses indicadores não permitem que o gestor avalie, por exemplo, se é mais adequado direcionar suas ações aos núcleos comunitários ou a Rede CEDES de uma determinada região em um determinado período de tempo. Da forma como estão estruturados, os indicadores não permitem ao gestor identificar se um eventual aumento da população atendida com infraestrutura esportiva foi alcançado mediante construção de quadras esportivas nas escolas ou com a criação de núcleos comunitários.

Da mesma forma, entende-se que o caráter genérico dos indicadores prejudica a adequada avaliação do alcance dos objetivos propostos no PPA 2015-2016. Por meio deles, não é possível identificar se a ampliação da infraestrutura esportiva financiada pelo ME está ocorrendo com maior ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social e contribuindo com a redução das desigualdades regionais. Além disso, os indicadores não permitem identificar se houve modernização da infraestrutura esportiva ou se houve somente construção de novas obras.

Assim, entende-se que os indicadores analisados neste tópico não atendem aos atributos da relevância, suficiência e validade.

Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao ME que, quando da revisão anual do PPA, avalie a conveniência e a oportunidade de incluir indicadores de desempenho que definam de forma clara o tipo

de infraestrutura financiada/atendida pelo ME, bem como demonstre, em seus próximos relatórios de gestão, em que medida a infraestrutura esportiva financiada pelo ME está atendendo as áreas em situação de maior vulnerabilidade social do Brasil.



## CAPÍTULO 3

### O QUE PRECISA SER RESOLVIDO

As ações do Ministério do Esporte vêm sendo acompanhadas pelo TCU por meio de diferentes instrumentos de fiscalização, como por exemplo, auditorias, levantamentos, monitoramentos. A partir desses trabalhos foram identificadas situações que impactam na política para o desporto brasileiro preconizados na legislação vigente.

Em razão disso, neste capítulo serão destacados o acompanhamento do programa

Brasil no Esporte de Alto Rendimento, o Sistema Nacional do Desporto (SND), incluindo a aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva); do programa Bolsa-Atleta e das fiscalizações realizadas no âmbito dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Esses temas compreendem importante conjunto ações que devem ser enfrentados pelo poder público para o estabelecimento de política nacional de desporto.

#### 3.1 Brasil no Esporte de Alto Rendimento

O Tribunal de Contas da União (TCU), em 2010, realizou auditoria no programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, enfatizando quatro aspectos: detecção de atletas; ciência do esporte; infraestrutura de treinamento para a preparação de atletas em alto nível; e apoio financeiro prestado ao atleta e perspectivas para a sua pós-carreira (TC 003.701/2010-7).

A fiscalização teve como foco a atuação da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (Snear), gestora do programa, no planejamento e na estruturação de ações de

apoio ao esporte de alto rendimento no país. Na oportunidade foram identificados problemas relacionados ao processo de detecção, formação e preparação de atletas que, na visão do TCU, se não equacionados, colocariam em risco o alcance da meta de o Brasil estar entre os dez primeiros colocados no ranking de medalhas dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

Constituíram achados da auditoria: grande contingente de crianças e jovens sem acesso a locais de iniciação da prática esportiva; deficiências operacionais e de infraestrutura

dos centros de treinamento instalados; financiamento da construção de novos centros de treinamento desvinculado de diagnóstico prévio das necessidades de cada modalidade, de sustentabilidade do equipamento e de usabilidade para o esporte de alto rendimento; produtos e serviços oferecidos pela Rede Centros de Excelência Esportiva – Cenesp não plenamente alinhados à demanda da comunidade esportiva; e inexistência de política pública para o pós-carreira dos atletas.

Além disso, foi apontado que o programa Bolsa-Atleta, iniciativa de apoio financeiro ao atleta conduzida pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (Snear), necessitava aperfeiçoar seu foco, de modo a manter a prioridade para as modalidades olímpicas e paraolímpicas e a garantir maior tempestividade ao processo de concessão do benefício.

Em 16/2/2011 a auditoria foi apreciada pelo Plenário do TCU e resultando no Acórdão 357/2011. Em decorrência, foram expedidas onze recomendações à Snear (itens 9.1.1 a 9.1.11 do acórdão), cujas medidas, em suma, foram direcionadas à: institucionalização de sistema formal de detecção de talentos esportivos; fomento à implementação e manutenção de rede de núcleos de esporte de base com cobertura nacional; ampliação da cobertura do Bolsa-Atleta e reestruturação do processo de análise, concessão e pagamento desse auxílio.

Ademais, foi recomendado: a formação de rede nacional de centros de treinamento para apoio ao esporte de alto rendimento; o aperfeiçoamento dos critérios de direcionamento de recursos à Rede Cenesp; e a remodelação do sistema de apoio supletivo

socioeducacional a atletas profissionais, ex-atletas e atletas em formação.

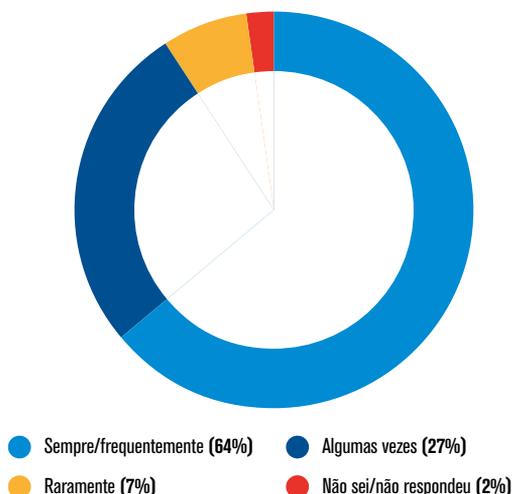
Em 2014, o TCU monitorou o cumprimento do Acórdão 357/2011-Plenário, mediante julgamento proferido no âmbito do TC 007.333/2014-5, que culminou no Acórdão 1801/2015 – TCU – Plenário. Para tanto, as recomendações objeto de análises do monitoramento foram agrupadas em quatro assuntos: iniciação ao esporte, detecção de talentos e desenvolvimento esportivo do atleta; ciência do esporte; cobertura e operacionalização do programa Bolsa-Atleta; e suporte socioeducacional a atletas e pós carreira.

### **3.1.1 Iniciação ao esporte, detecção de talentos e desenvolvimento esportivo do atleta**

No âmbito do monitoramento, a Snear apontou inúmeros problemas relacionados à iniciação esportiva, dentre os quais destacaram-se: a ausência de sistema esportivo escolar; a precariedade e a falta de instalações esportivas (ausência de núcleos de esporte de base em diversas modalidades); e a execução de projetos sem abrangência nacional. Parte desses problemas estão em consonância com o diagnóstico feito pelo TCU na auditoria realizada em 2010.

Quanto as ações visando ampliar a base das modalidades esportivas, a Snear, em 2013, lançou o projeto Centro de Iniciação ao Esporte (CIE) e o programa Atleta na Escola. Os CIE, que serão abordados no capítulo IV desse relatório, têm como objetivo ampliar a oferta de infraestrutura e equipamento multiusuário público esportivo no território brasileiro, com projeto padronizado e de dimensões ofi-

**Figura 12:** Percepção de atletas sobre a facilidade de acesso das pessoas à iniciação esportiva na modalidade.



Fonte: Pesquisa com atletas, TC 007.333/2014-5.

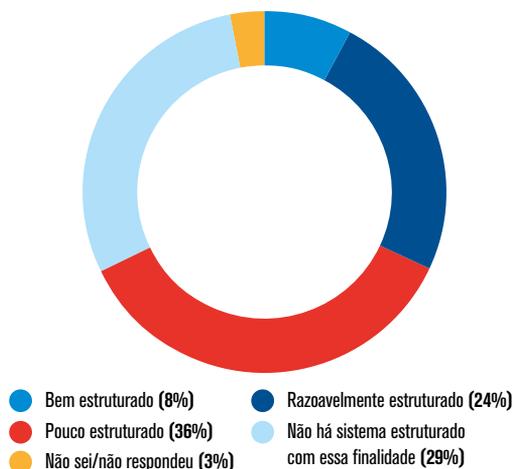
ciais, podendo integrar, em um só espaço físico, atividades de iniciação e de formação de atletas em até doze modalidades olímpicas, seis paraolímpicas e uma não olímpica.

Por sua vez, o programa Atleta na Escola é iniciativa conjunta dos Ministérios da Educação, do Esporte e da Defesa cujo objetivo é democratizar o acesso ao esporte, incentivar a prática esportiva na escola e orientar os talentos escolares nas mais distintas regiões do país.

No entanto, os resultados da pesquisa realizada pelo TCU durante o monitoramento sinalizaram para problemas intrínsecos que ainda persistem na estruturação de um sistema de iniciação à prática esportiva e à detecção de talentos no país.

Ademais foi apontado na pesquisa que os instrumentos de planejamento utilizados pela Snear não contemplam plano voltado a univer-

**Figura 13:** Percepção de atletas sobre o estágio de estruturação de ações voltadas à detecção de talentos esportivos na sua modalidade.



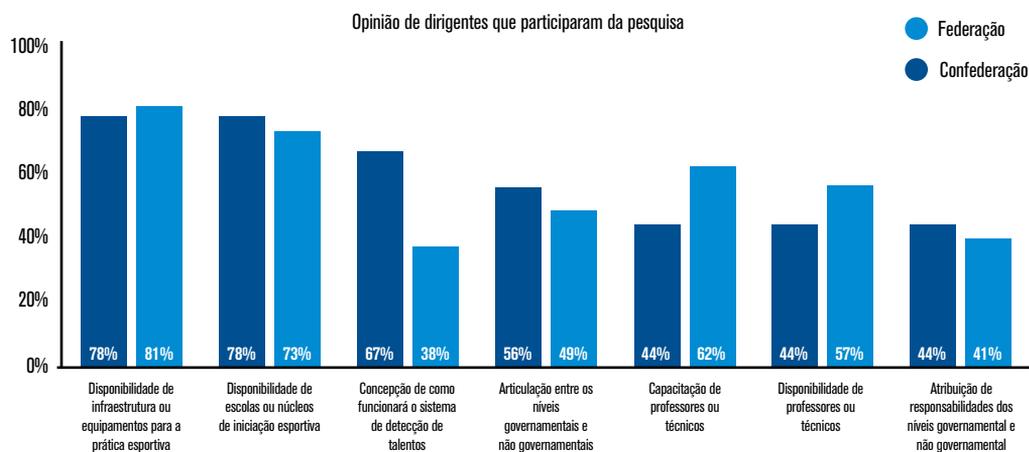
Fonte: Pesquisa com atletas, TC 007.333/2014-5.

salizar a iniciação à prática esportiva no país. Verificou-se, ainda, que algumas das iniciativas da Snear sofreram descontinuidade, como, por exemplo, o projeto Descoberta de Talentos Esportivos e a proposta de utilizar o Programa Segundo Tempo como ligação entre o esporte educacional e o esporte de alto rendimento.

No questionário aplicado pelo TCU aos dirigentes de federações e confederações olímpicas e paraolímpicas, foram levantados os principais problemas associados à baixa institucionalização e estruturação de um sistema de detecção de talentos no âmbito das modalidades.

Somado a esses problemas, os resultados do questionário aplicado aos atletas revelaram que, no Brasil, as condições de treinamento e desenvolvimento esportivo do atleta ainda se mostram longe do ideal em itens considerados estruturantes para o esporte de alto rendimento.

**Figura 14:** Principais desafios à institucionalização e estruturação de um sistema de detecção de talentos no país.

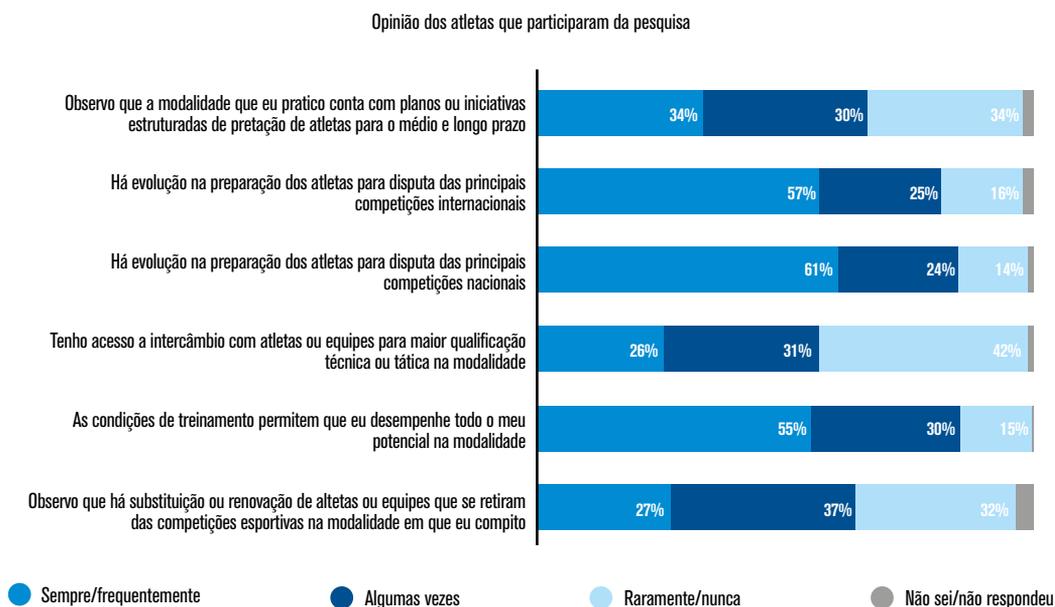


Fonte: Pesquisa com dirigentes de federações e confederações esportivas, TC 007.333/2014-5.

**Tabela 19:** Fatores que estão impactando negativamente na preparação do atleta e que poderiam motivar o abandono da carreira.

Item	% de resposta
Dificuldade de custear viagens ou participação em competições	67%
Dificuldade de custear equipamentos e material	62%
Dificuldade de intercâmbio para atualização técnica	53%
Quantidade restrita de centros para o treinamento de alto rendimento	52%
Falta de política de valorização de atletas/seleções pela entidade esportiva	52%
Falta de perspectivas quanto à minha profissionalização como atleta	42%
Carência de complexos ou instalações esportivas para competições	41%
Dificuldade de acesso a acompanhamento alimentar, médico ou fisiológico	38%
Insuficiência de técnicos/treinadores com formação específica	33%
Concentração geográfica de centros de treinamento	31%
Falta de competições regulares	30%
Não há seleções permanentes em todas as categorias e faixas etárias	26%
Instalações defasadas ou com equipamentos obsoletos	26%
Defasagem ou desatualização na metodologia de treinamento	19%
Instalações em condições precárias de conservação	18%
Afastamento da família devido a treinos e competições	10%
Não há restrições ou problemas	5%

Fonte: Pesquisa com atletas, TC 007.333/2014-5.

**Figura 15:** Percepção sobre aspectos relacionados à preparação de atletas.

Fonte: TC 007.333/2014-5

Há que ressaltar que as modalidades convivem com diferentes realidades e estágios em termos de gestão esportiva. Um dos pontos críticos evidenciados pela pesquisa diz respeito à baixa institucionalização de planos ou iniciativas estruturadas de preparação de atletas para o médio e longo prazo, conforme apontado por 64% dos atletas que responderam à pesquisa, levando-se em conta o somatório das categorias de respostas “algumas vezes” e “raramente/nunca”.

### 3.1.2 Ciências do esporte

Em 1995, criou-se, no Brasil, o projeto interinstitucional denominado Rede de Centros de Excelência Esportiva (Rede Cenesp), que atualmente está desativado, mas que se encontrava vinculado à Snear e era composto

por quatorze centros de ensino de educação física ou esportes.

A Resolução GM/ME 10/2006 estabelece que a ciência do esporte deve proporcionar ao esporte de alto rendimento embasamento técnico e científico, necessários à constante evolução dos procedimentos adotados por técnicos, atletas e para-atletas, nas diversas fases de suas carreiras.

Nessa visão, em 2011, a Snear informou ao TCU sobre a realização de parceria com a Academia Internacional de Ciências do Desporto e Tecnologia (Académie Internationale des Sciences et Techniques du Sport – AISTS), sediada na Suíça, para dar início à reformulação da Rede Cenesp. A definição do plano estratégico de intervenção na área de ciência, tecno-

**Figura 16 – Eixos de atuação da ciência do esporte (Rede Cenesp).**



Fonte: Relatório de Auditoria Operacional – Esporte de alto Rendimento (TCU/ TC 007.333/2014-5)

logia e inovação, por meio dessa Rede, levaria em conta o perfil de cada modalidade esportiva. Contudo, a parceria não foi efetivada.

Além disso, a Snear, em 2014, informou que a Rede Cenesp se encontrava inativa, tendo em vista a necessidade de redimensionar sua atuação junto ao esporte de alto rendimento. Conforme mencionado pelo gestor, “A prática mostrou que existe uma incongruência entre as necessidades, os prazos e as formas de trabalho entre a academia e o esporte” e, sendo assim, a Secretaria estaria trabalhando numa proposta de reformulação da Rede, a ser posta em discussão com as quatorze unidades credenciadas.

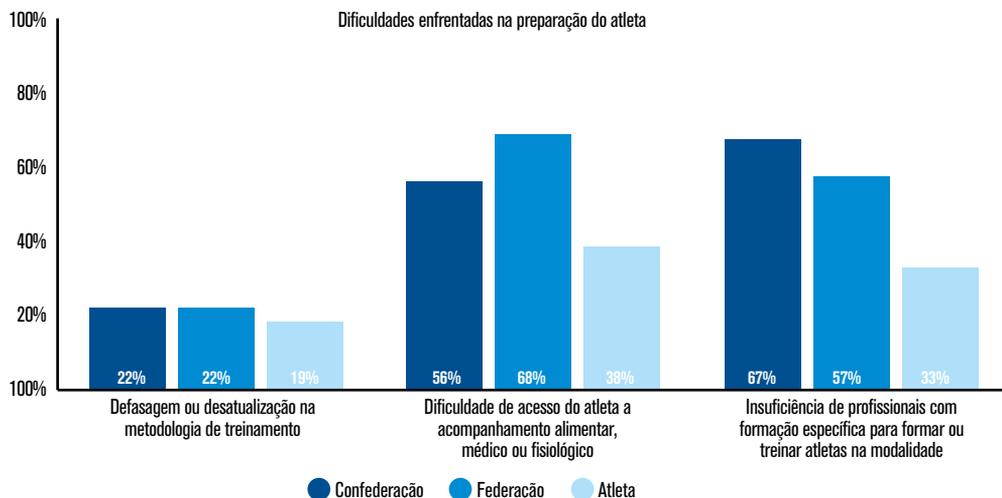
Uma das constatações do Sistema Nacional de Análise e Avaliação de Modalida-

des (“ortomolecular”), aplicado pela Snear, remete à falta de percepção de entidades nacionais de administração esportiva sobre a associação da ciência e tecnologia ao esporte de rendimento.

Nesse sentido, o planejamento estratégico da Snear de 2011, fez menção sobre a necessidade de se fomentar o desenvolvimento da ciência e tecnologia aplicada ao esporte de alto rendimento, se constituindo como uma das diretrizes da Secretaria.

O tema também ganhou destaque entre os objetivos declarados no planejamento estratégico da Secretaria revisado em 2013: “Fomento da ciência do esporte e desenvolvimento e aplicação das tecnologias multidisciplinares”. Apesar dessa importância dada, o

**Figura 17:** Principais dificuldades apontadas em relação à preparação do atleta que estão associadas à ciência do esporte.



Fonte: Pesquisa com dirigentes de federações e confederações esportivas e com atletas, no âmbito do TC 007.333/2014-5.

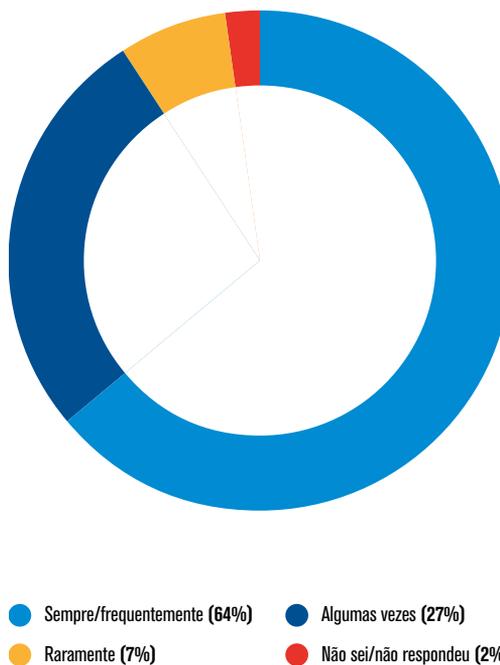
tema não pautou a agenda de ações da Secretaria entre os anos de 2011 a 2014.

Na pesquisa do TCU, dirigentes de confederações e federações compartilharam uma percepção análoga sobre os três aspectos mais críticos, associados à ciência do esporte, que vêm afetando a preparação do atleta brasileiro: insuficiência de profissionais com formação adequada para atuar como treinadores; dificuldade de acesso do atleta ao acompanhamento multidisciplinar, em áreas como a medicina do esporte, fisiologia e nutrição; defasagem ou desatualização na metodologia de treinamento.

### 3.1.3 Cobertura e operacionalização do programa Bolsa-Atleta

O Bolsa-Atleta foi instituído em 2004, com a publicação da Lei 10.891/2004, alterada pelas Leis 11.096/2005 e 12.395/2011, e

**Figura 18:** Percepção do atleta sobre a necessidade de ir para o exterior aperfeiçoar seu treinamento.



Fonte: Pesquisa com atletas no âmbito do TC 007.333/2014-5

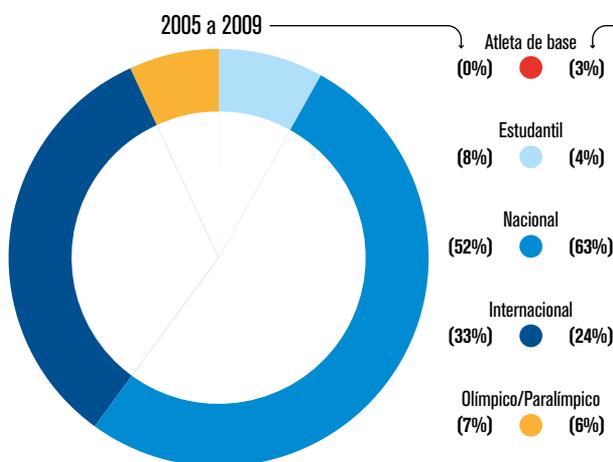
regulamentado pelos Decretos 5.342/2005 e 7.802/2012. O benefício é concedido prioritariamente aos atletas das modalidades que compõem os programas dos Jogos Olímpicos e Jogos Paralímpicos e, subsidiariamente, a atletas de modalidades chamadas não olímpicas. A lei veda a concessão do benefício a atletas pertencentes à categoria master ou similar. A bolsa é concedida pelo prazo de um ano, e paga em doze parcelas mensais, em conta específica do atleta na Caixa Econômica Federal.

A Snear é responsável por selecionar os atletas que atendam aos pré-requisitos determinados em Lei, conforme a sua categoria esportiva. As figuras a seguir mostram as categorias atendidas pela Bolsa-Atleta, consoante o disposto na Lei 12.395/2011.

A normatização do bolsa-atleta está em consonância com a regra da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé), que estabelece que o atleta não profissional em formação, maior de quatorze e menor de vinte anos de idade, poderá receber auxílio financeiro da entidade de prática desportiva formadora, sob a forma de bolsa de aprendizagem livremente pactuada mediante contrato formal, sem que seja gerado vínculo empregatício entre as partes.

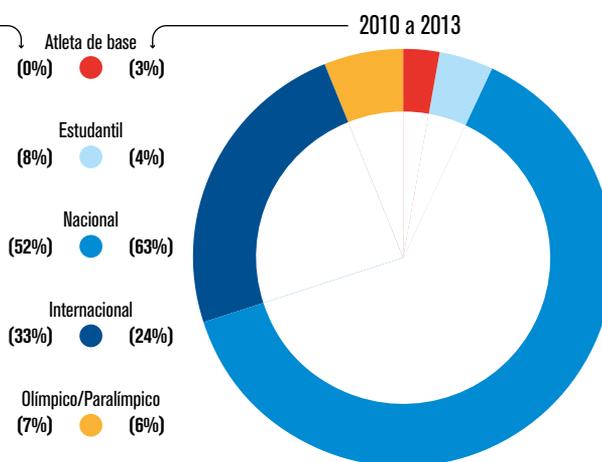
A demonstração gráfica no que diz respeito aos Atletas de Base e Estudantis revela uma baixa concessão de bolsas a esses atletas. Isso decorre do critério previsto em lei que prevê a concessão de bolsas para atletas com idade a partir dos quatorze anos.

**Figura 19:** Proporção de Bolsa-Atleta distribuída, por categoria, entre 2005 e 2009.



Fonte: TCU (processo TC 003.701/2010-7).

**Figura 20:** Proporção de Bolsa-Atleta distribuída, por categoria, entre 2010 e 2013.



Fonte: TCU (processo TC 003.701/2010-7).

Em relação às demais categorias, a partir de 2010, houve uma retomada gradual do crescimento percentual de bolsas concedidas a atletas olímpicos e paraolímpicos, voltando a ser obtida, em 2014, a proporção existente em 2005, de 81% das bolsas a essas categorias e os outros 19% aos atletas das demais modalidades.

Verificou-se que, na operacionalização do bolsa-atleta, a Portaria GM/ME 33/2014 estabelece que os atletas devem apresentar e atestar à Snear informações sobre os seus resultados e sua participação em atividades esportivas. Além disso, foi requerido dos atletas a apresentação de plano esportivo anual, descrevendo o plano de treinamento, objetivos e metas esportivas para o ano do recebimento do benefício. Para os atletas participantes de modalidades individuais e coletivas que não fazem parte do programa olímpico ou paraolímpico, além das informações mencionadas anteriormente, é exigido o histórico de seus resultados e sua situação no ranking nacional ou internacional da respectiva modalidade.

A Snear, em seu Relatório de Gestão de 2013, afirmou que “não conseguiu viabilizar, junto à área responsável do ME, um sistema informatizado para gerenciar suas ações e que o sistema de concessão de bolsas a atletas é defasado e não atende as necessidades de operação do Programa Bolsa-Atleta”.

No entanto, a falta de melhorias na gestão do programa em termos de suporte de tecnologia da informação inviabilizou o devido acompanhamento das exigências requeridas na Portaria GM/ME 33/2014. Tal fra-

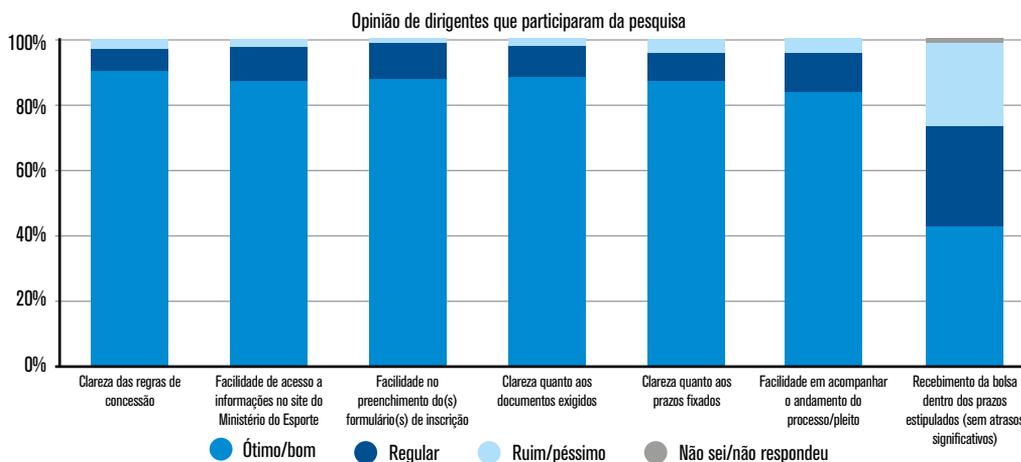
gilidade gera risco de que fraudes ou inconformidades em relação à concessão do benefício não sejam detectados pela Snear tempestivamente.

Além disso, verificou-se que havia problemas em relação aos prazos de concessão do benefício. Os dados colhidos quando da realização da auditoria, em 2010, indicavam que o tempo médio decorrente entre a solicitação do benefício e a realização do primeiro pagamento era de 417 dias. No entanto, a Snear logrou diminuir o prazo médio para 309 dias no exercício de 2010, sofrendo nova redução em 2011 (185 dias) e 2012 (170 dias). Por fim, no exercício de 2013 esse prazo foi de 184 dias, o que, apesar da redução, ainda parece um prazo longo garantir a bolsa para que o atleta cumpra o seu cronograma anual de treinamento.

Diante dos problemas identificados, atletas de modalidades olímpicas e paralímpicas beneficiados pelo programa Bolsa-Atleta foram consultados, por meio de pesquisa eletrônica, sobre algumas questões relacionadas à concessão do benefício (Figura 21 - página 58).

No ano de 2013, segundo a Snear, foi possível quitar o pagamento das bolsas pendentes de dois anos, o que eliminou a defasagem de tempo entre os resultados do atleta e o pagamento do benefício. A Coordenação Geral da Bolsa-Atleta tinha seu maior contingente funcional em trabalho terceirizado, e mesmo assim em número insuficiente. Os processos nessa área também se iniciam e finalizam sob a gestão dos mesmos técnicos, não considerando adequadamente o princípio da segregação de funções.

**Figura 21:** Percepção de atletas sobre aspectos operacionais da concessão do Bolsa-Atleta.



Fonte: Pesquisa com atletas. Processo TC 003.701/2010-7

### 3.1.4 Suporte socioeducacional a atletas e pós carreira

A Lei 9.615/1998, com alteração dada pela Lei 10.672/2003, definiu que os recursos do Ministério do Esporte terão, entre suas destinações, o “apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional com a finalidade de promover sua adaptação ao mercado de trabalho quando deixar a atividade” (art. 7º, inciso VII). Portanto, o referido diploma legal estabeleceu a participação do Governo Federal no apoio ao sistema socioeducacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação. Todavia, conforme se comprova por meio das informações constante no Capítulo II, no PPA 2012-2015 não havia nenhuma iniciativa, meta ou ação orçamentária que explicitasse essa finalidade.

Além dos recursos aplicados pelo Ministério do Esporte, a Lei 9.615/1998, com nova redação dada pela Lei 12.395/2011, estabelece

como fontes de financiamento para a assistência social e educacional aos atletas: recursos repassados à Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP), oriundos de percentuais sobre o salário mensal do atleta profissional e sobre o valor de transferências nacionais e internacionais de atletas; e recursos repassados para a Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (Fenapaf) equivalentes a um percentual do valor de transferências nacionais e internacionais de atletas da modalidade de futebol (art. 57).

A regulamentação sobre a prestação dessa assistência foi tratada no art. 53 do Decreto 7.984/2013, que definiu a concessão dos seguintes benefícios:

- a. assistência financeira aos atletas profissionais que estejam desempregados ou que tenham deixado de receber regularmente seus salários por um período igual ou superior a quatro meses;

- b. assistência financeira mensal aos ex-atletas que se encontrem incapacitados para o trabalho, e cuja restrição decorra de lesões ou atividades ocorridas ainda como atleta, ou que comprovem ausência de fonte de renda que garanta sua sobrevivência;
- c. custeio total ou parcial de gastos com educação formal a atletas em formação, atletas profissionais e ex-atletas.

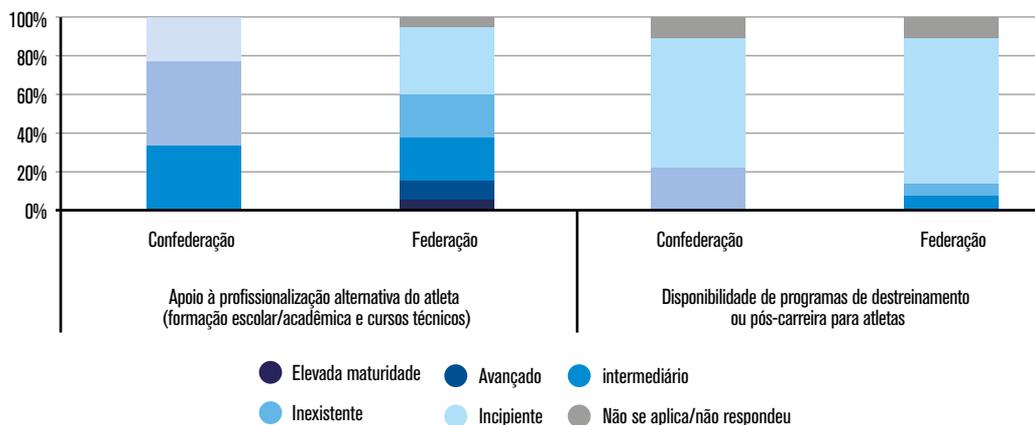
Apesar da FAAP assumir papel de destaque nessa política, sua atuação continua sendo direcionada aos atletas de futebol, conforme se depreende das informações e notícias vinculadas em seu sítio eletrônico.

Os resultados da pesquisa realizada pelo TCU apontam que essa temática ainda é pouco abordada no planejamento de confederações e federações, não havendo estratégias consolidadas voltadas ao apoio socioeducacional de atletas (Figura 22).

A Snear, questionada sobre o assunto, informou que se encontrava em formatação o projeto Tecnólogo em Esporte, parceria da Snear com a Universidade de Brasília (UnB), concebido com o objetivo de capacitar profissionais em nível superior para desempenhar funções relacionadas à gestão do esporte, tanto no setor público como no privado, por intermédio do ensino à distância. À exceção dessa iniciativa, que ainda não havia sido efetivamente implementada, não foram relatados quaisquer avanços na institucionalização de um sistema de assistência social e educacional voltado à profissionalização e readaptação de atletas ao exercício de uma nova carreira ou atividade.

Em relação ao pós-carreira, na auditoria realizada em 2010, foi apontado que a temática do pós-carreira do atleta não vinha sendo pautada na agenda de ações executadas pela Snear, ficando a política setorial, seja no PPA ou nos instrumentos de planejamento

**Figura 22:** Maturidade do planejamento de confederações e federações no apoio socioeducacional a atletas.



Fonte: Pesquisa com dirigentes de federações e confederações esportivas. Processo TC 003.701/2010-7

institucional da Secretaria, ausente de plano voltado a auxiliar os atletas em suas transições de carreira esportiva.

Na pesquisa realizada pelo TCU à época, 41% dos atletas entrevistados consideravam que a falta de perspectivas no pós-carreira representava uma real possibilidade de abandonar a carreira de atleta. Outro ponto que mereceu destaque no relatório foi o fato de que, embora a Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) defina, em seu art. 34, inciso I, que a entidade de prática desportiva empregadora deve registrar o contrato de trabalho do atleta profissional na entidade de administração nacional da respectiva modalidade, verificou-se que tal procedimento não era cumprido, com exceção do futebol.

Não obstante o fato de que boa parte dos atletas das modalidades olímpicas no Brasil praticar o esporte de maneira não profissional, recebendo Bolsa-Atleta, patrocínio, ou às suas próprias expensas, tal situação não impede que uma parcela de atletas esteja sujeita a relações de trabalho com as entidades esportivas. Note-se que constitui recursos para a assistência social e educacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação, gerenciados pela FAAP, um percentual fixo do valor do contrato do atleta profissional devido e recolhido pela entidade contratante, sob a forma de contribuição (art. 57, inciso I, alínea a, da Lei 9.615/1998, com alteração dada pela Lei 12.395/2011).

O recolhimento das contribuições previstas no art. 57 da Lei 9.615/1998 foi objeto de regulamentação pelo Decreto 6.297/2007. O art. 4º deste decreto atribuiu à entidade responsável pelo registro do contrato de tra-

balho do atleta profissional exigir o comprovante do recolhimento dessa contribuição, além de informar à FAAP a relação dos atletas e das entidades de prática desportiva que não atenderam a esse dispositivo. Por sua vez, o Decreto 7.984/2013, que revogou o Decreto 6.297/2007, ratificou, em seu art. 56, essa atribuição.

Os resultados da pesquisa realizada pelo TCU durante o monitoramento demonstram que, em regra, continua predominando a condição da prática não profissional pelos atletas das modalidades olímpicas. Questionados sobre o tema, 65% dos dirigentes de federação manifestaram concordância de que, apesar da lei permitir, há muitos atletas sem contrato de trabalho formalizado.

### 3.1.5 Situação atual das deliberações proferidas no Acórdão 357/2011 – TCU – Plenário e Acórdão 1801/2015 – TCU – Plenário.

O Acórdão 1801/2015 – TCU – Plenário julgou o monitoramento das recomendações proferidas no âmbito do Acórdão 357/2011 – TCU – Plenário. Naquela oportunidade, o Tribunal considerou **não implementada** a maioria das recomendações, tais como: institucionalizar sistema nacional de detecção de talentos (9.1.2), estruturar plano estratégico para o direcionamento dos recursos disponíveis à Rede Cenesp (9.1.4), aprimorar sistema de monitoramento das ações da Rede Cenesp financiadas pelo ME (9.1.5), estruturar plano estratégico de apoio aos atletas depois do encerramento da carreira (9.1.9) e adotar providências quanto ao cumprimento e controle da exigência prevista no art. 34, inciso I, da Lei 9.615/1998 (9.1.10).

Diante da baixa implementação das deliberações do Acórdão Acórdão 357/2011 – TCU – Plenário, o ME foi questionado quanto as providências adotadas para solucionar os problemas apontados na auditoria.

Em relação à institucionalização do sistema nacional de detecção de talentos, o ME informou que atua firmemente no sentido de garantir que as políticas públicas para o desenvolvimento e estímulo ao esporte de rendimento seja efetivada. Para tanto, ressaltou a importância da implementação do Programa Segundo Tempo e do Programa Atleta na Escola, bem como ressaltou que quando implementados, os Centro de Iniciação ao Esporte terão importante papel na transição entre a iniciação ao esporte e ao alto rendimento.

Contudo, pelo que foi informado, verifica-se que até o presente momento o ME não institucionizou um sistema nacional de detecção de talentos, conforme recomendado pelo TCU. Por isso, propõe-se considerar como não implementada a recomendação constante no item 9.1.2 do Acórdão 357/2011 – TCU – Plenário.

No que diz respeito ao cumprimento das recomendações proferidas com vistas ao aprimoramento da Rede Cenesp, o ME limitou-se a informar que a Rede encontra-se suspensa por razões orçamentárias.

Quanto as recomendações no sentido de estruturar plano estratégico de apoio aos atletas depois do encerramento da carreira e exigir da entidade desportiva empregadora o registro do contrato de trabalho do atleta a ela vinculado, o ME não apresentou resposta. Além disso, esta Unidade Técnica não

encontrou evidências de que tais recomendações foram implementadas.

Restou demonstrado que, transcorridos vários anos da elaboração da Política Setorial de Alto Rendimento (Resolução GM/ME 10/2006), em que pese o país ter adquirido o direito de sediar competições importantes como os Jogos Pan Americanos de 2007 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, ainda persistem problemas estruturantes quanto ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento no Brasil, tal qual apontado no texto da Resolução GM/ME 10/2006: “(...) falta de um detalhamento de todo o processo de formação do atleta para o alto rendimento, inclusive com a definição das atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional”.

Embora o ME tenha informado que atua firmemente no sentido de garantir que as políticas públicas para o desenvolvimento e estímulo ao esporte de rendimento seja efetivada, o que se concluiu é pela inefetividade dessa política a cargo do Ministério.

Desde a criação do ME, o esporte de alto rendimento no país carece de elementos básicos para o seu adequado desenvolvimento, a despeito de receber maior aporte de recursos quando comparado com as outras manifestações esportivas. Atualmente, não existe Sistema Nacional do Desporto e nem Plano Nacional do Desporto, elementos básicos para uma adequada condução da política pública em qualquer manifestação esportiva, devido ao fato de serem peças estruturantes para o esporte.

A ausência desses pilares básicos resulta não só na inefetividade da política voltado ao esporte de alto nível, mas de todas as manifestações esportivas. Dado o caráter geral e sistê-

mico desse problema, as devidas propostas de encaminhamento serão proferidas no Capítulo IV do presente relatório, no tópico que trata do Plano Nacional do Desporto.

## 3.2 Aplicações de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva)

Devido à importância dos recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) para o desporto de alto rendimento, o TCU iniciou trabalhos que buscaram verificar a aplicação dos recursos provenientes dessa lei, bem como as metas e desafios relacionados ao setor desportivo no período pós olímpiadas.

Com esse propósito, realizou-se o Levantamento no Sistema Nacional do Desporto (SND), TC 021.654/2014-0, trabalho que subsidiou e subsidiará a realização de diversas fiscalizações a serem realizadas por este Tribunal.

Dentre os trabalhos derivados do Levantamento encontra-se o TC 023.922/2015-0 (ainda sem acórdão), processo consolidador de diversas auditorias que avaliaram a regularidade da aplicação dos recursos da Lei Agnelo/Piva por parte do COB, CPB, CBC e das confederações olímpicas e paraolímpicas.

Na FOC foi possível comprovar diversos riscos que já haviam sido apontados no Levantamento acerca do SND. Como resultado das constatações, no âmbito do processo consolidador, foram propostas determinações para adoção de diversas medidas estruturantes visando à

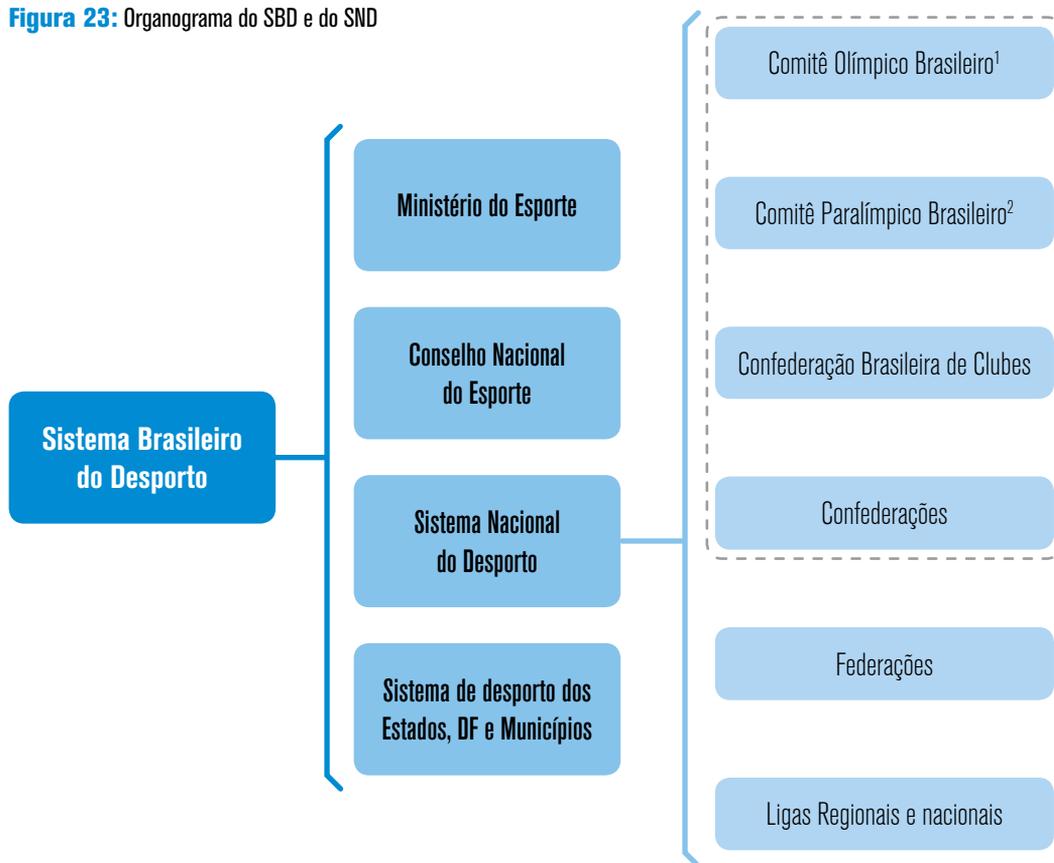
correta gestão dos recursos públicos por parte das entidades componentes do SND.

### 3.2.1 Levantamentos no sistema nacional do desporto

#### 3.2.1.1 O Sistema Nacional do Desporto (SND)

O levantamento, objeto do TC 021.654/2014-0, teve por objetivo compreender o funcionamento do Sistema Nacional do Desporto (SND), com destaque para as ações do Comitê Olímpico do Brasil (COB), do Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), da Confederação Brasileira de Clubes (CBC) e das entidades de administração do desporto (confederações), e, nesse contexto, conhecer o montante de recursos aplicados ao desporto de rendimento, as fontes de financiamento, as formas de aplicação desses recursos, os controles e a forma de avaliação dos resultados alcançados. Ademais, por sua atuação no SND, foram incluídos o Ministério do Esporte (ME) e a Comissão Desportiva Militar do Brasil (CDMB) no escopo do trabalho.

O SND está inserido no Sistema Brasileiro do Desporto (SBD). O SBD contempla, além do SND, o ME, o Conselho Nacional do Esporte

**Figura 23:** Organograma do SBD e do SND

Fonte: Relatório de Levantamento no SND. Processo TC 021.654/2014-0

Notas: 1 – Comitê Olímpico Brasileiro, atualmente chamado de Comitê Olímpico do Brasil; 2 – Comitê Paralímpico Brasileiro, atualmente chamado de Comitê Paralímpico Brasileiro.

(CNE) e os sistemas de desporto dos estados, do DF e dos municípios. Na figura 23, tem-se a composição do SBD e como o SND está inserido nele:

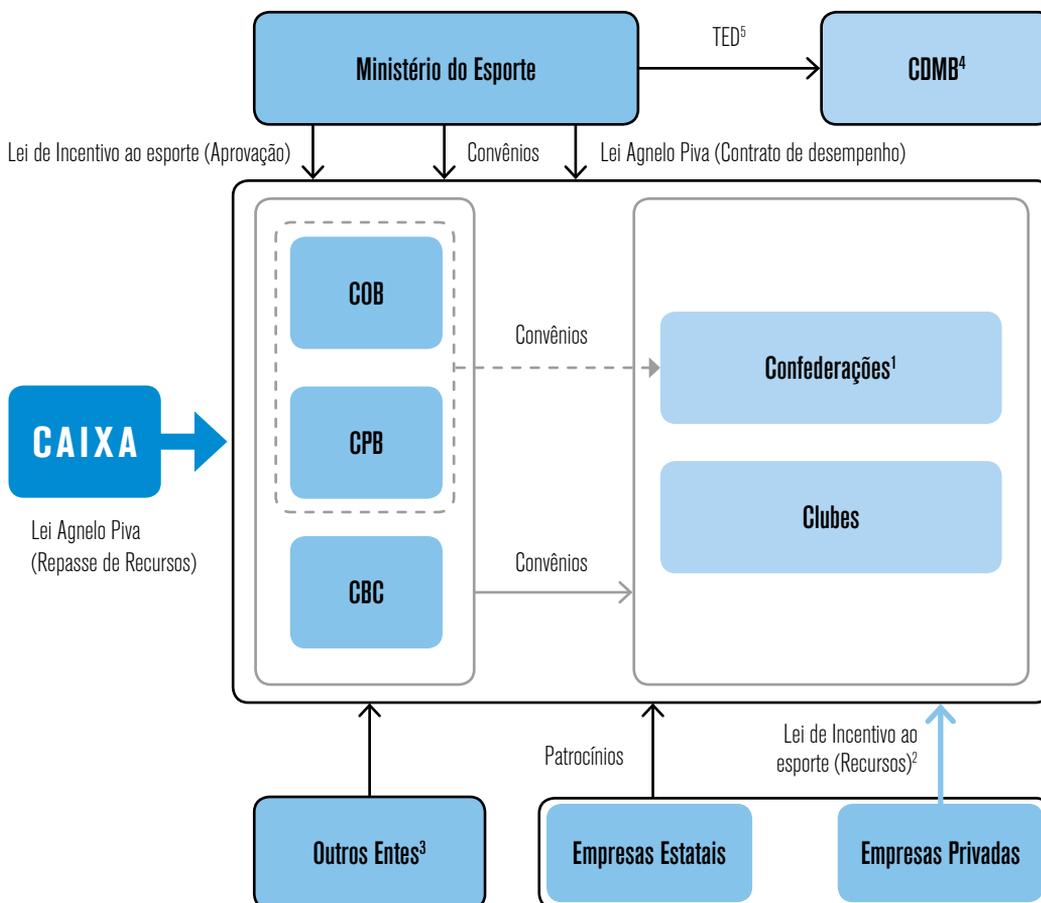
O SBD e o SND apresentam finalidades diversas. O SBD tem por objetivo garantir a prática desportiva regular e melhorar seu padrão de qualidade, enquanto o SND tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento.

### 3.2.1.2 Contexto Orçamentário

A figura 24 (página 64) apresenta os principais fluxos de recursos que mantêm o esporte de rendimento:

Como se vê, os recursos que financiam o esporte de rendimento brasileiro provêm de fontes diversas e permeiam o SND mediante diferentes formas de repasse. Dentre essas fontes, destaca-se a Lei 9.615/1998, alte-

Figura 24: Principais fluxos de recursos do esporte de rendimento



Fonte: Relatório de Levantamento no SND. Processo TC 021.654/2014-0

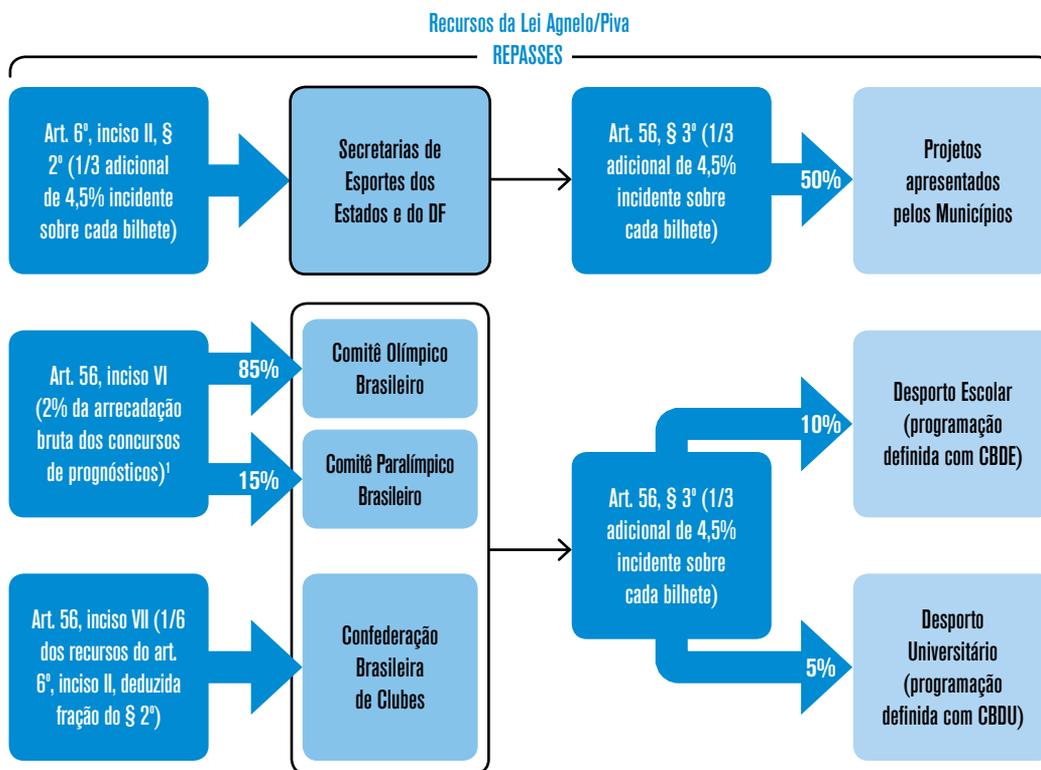
Elaboração: SecexEducação.

Notas: 1 - confederações (ou federações) vinculadas ao COB e/ou filiadas ao CPB, assim como a Confederação Brasileira de Desporto Escolar e a Confederação Brasileira de Desporto Universitário. A CBDE e a CBDU podem receber recursos tanto do COB, quanto do CPB, quanto da CBC. 2 - Empresas privadas ou pessoas físicas podem aportar recursos para entidades desportivas cujos projetos tenham sido previamente aprovados pelo ME. 3 - Formas diversas de repasses, como, por exemplo, leis de incentivo ao esporte estaduais, convênios, etc. 4 - CDMB conta também com recursos do próprio Ministério da Defesa, órgão no qual está inserida. 5 - Termos de Execução Descentralizada (TED).

rada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva), conforme detalhamento na figura 25

Verifica-se que o art. 6º da Lei 9.615/98 dispõe que constituem recursos do ME: as receitas oriundas de concursos de

prognósticos previstos em lei; o adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete; as doações, os legados e os patrocínios; os prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal, não reclamados; e outras fontes.

**Figura 25:** Principais repasses de recursos previstos na Lei 9.615/1998 até janeiro de 2016(1)

Fonte: Relatório de Levantamento no SND. Processo TC 021.654/2014-0

Elaboração: SecexEducação.

Notas: (1) Os percentuais repassados ao COB e CPB foram alterados pela Lei 13.146, de 2015, que alterou a Lei 9.615/1998 em seu artigo 56, caput, VI, e §1º. Desde 04/01/2016. Os percentuais passaram a ser: 62,96% para o COB e 37,04% para o CPB, incidentes sobre 2,7% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos, e não mais sobre 2%.

Desse adicional de 4,5% de cada bilhete, 1/3 deve ser repassado para as Secretarias de Esporte dos estados e do DF. Esse montante deverá ser integralmente aplicado em atividades finalísticas do esporte, sendo pelo menos 50% (cinquenta por cento) investidos em projetos apresentados pelos municípios ou em benefício destes.

Cabe destacar que, até janeiro de 2016, o art. 56, que trata dos recursos para o desporto,

determinava o repasse para o COB e CPB de um total de 2% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias, sendo para COB, 85% desse valor e 15% para o CPB, deduzidos os valores dos prêmios.

No entanto, desde 04/01/2016, os percentuais passaram a ser: 62,96% para o COB e 37,04% para o CPB, incidentes agora sobre 2,7% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias, conforme dis-

põe a Lei 13.146/2015, que alterou a Lei 9.615/1998.

Dessas alterações, constata-se que a Lei 13.146/2015 favoreceu maior repasse ao Comitê Paralímpico Brasileiro, que em termos percentuais representou um incremento de 333,36%, sem reduzir, em termos reais, os valores destinados para o Comitê Olímpico Brasileiro.

Assim, na tabela 20 a seguir, será demonstrado os reflexos e impactos das alterações vigentes a partir de 4/1/2016.

A Lei Pelé determina, ainda, que o COB, o CPB e a CBC apliquem 10% no desporto escolar, em programação definida com a CBDE, e 5% no desporto universitário em programação definida com a CBDU.

A Lei 9.615/1998 dispõe também, em seu art. 9º, §1º, que anualmente, COB e CPB receberão a renda líquida total de um dos testes da Loteria Esportiva Federal, para treinamento e para competições preparatórias das

equipes olímpicas nacionais, e, nos anos de realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Pan-Americanos, a renda líquida de um segundo teste, para a participação de delegações nacionais nesses eventos.

Em termos de financiamento, a Lei Pelé dispõe, ainda, em seu art. 56, §10, que 1/6 do adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete dos concursos de prognóstico realizados serão repassados à CBC, e que tais recursos serão destinados única e exclusivamente na formação de atletas olímpicos e paralímpicos. Além disso, nos termos do art. 3º do Decreto 7.984/2013, a CBC deve aplicar o mínimo de 15% desses recursos a ela repassados em atividades paradesportivas.

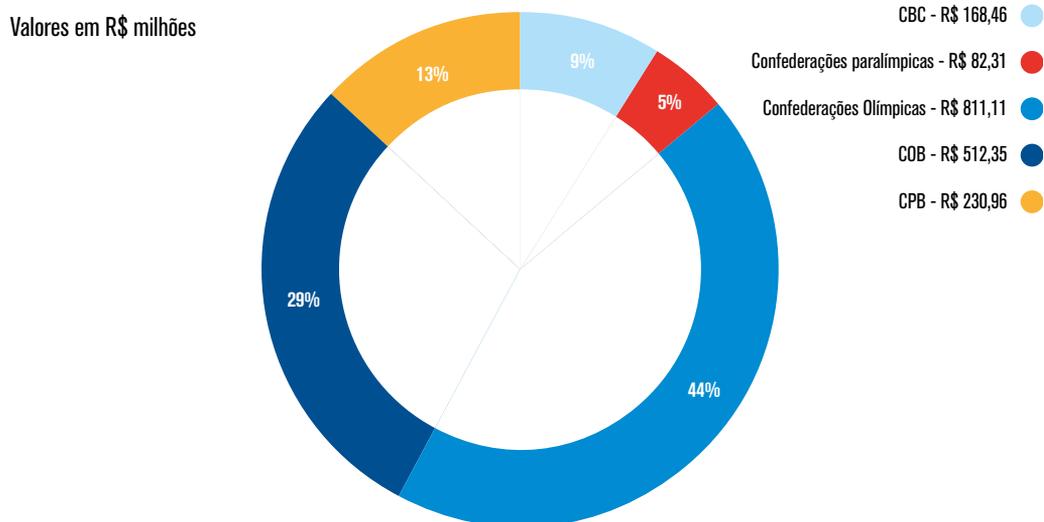
A aplicação desses recursos deveria ser direcionada pelo disposto no Plano Nacional do Desporto (PND), mediante celebração de contratos de desempenho firmados entre o ME e as entidades do SND beneficiárias de recursos públicos e isenções fiscais. Contudo, dada a inexistência do PND até o presente momento, resta prejudicada a adequada

**Tabela 20:** Reflexos da alteração da Lei 9.615/98, quanto aos valores devidos ao COB e CPB

Lei 9615/98		Lei 9615/98 com alteração dada pela Lei 13.146/2015	
2% da Arrecadação Bruta dos concursos de prognósticos e loterias (exemplo: R\$ 1.000.000,00 x 2% = R\$ 20.000,00)		2,7% da Arrecadação Bruta dos concursos de prognósticos e loterias (exemplo: R\$ 1.000.000,00 x 2,7% = R\$ 27.000,00)	
Destinação		Destinação	
COB 85%	CPB 15%	COB 62,96%	CPB 37,04%
R\$ 20.000,00 x 85% = R\$ 17.000,00	R\$ 20.000,00 x 15% = R\$ 3.000,00	R\$ 27.000,00 x 62,96% = R\$ 16.999,20	R\$ 27.000,00 x 37,04% = R\$ 10.000,80

Fonte: Lei 9.615/1998, art. 56, §1º

Elaboração: TCU/SecexEducação

**Figura 26:** Principais entidades do SND beneficiadas com recursos públicos federais, no período 2010-2014

Fonte: Relatório de Levantamento no SND. Processo TC 021.654/2014-0

aplicação dos recursos públicos oriundos da Lei 9.615/1998.

Por fim, acrescenta-se que o contexto orçamentário do SND pode ser melhor entendido tendo-se por base a figura 26. Nela se evidencia a distribuição de recursos para o período 2010-2014 em relação às principais entidades do SND beneficiadas com recursos públicos federais.

### 3.2.1.3 Principais riscos identificados

Os riscos identificados pelo TCU relacionados ao esporte de rendimento foram os seguintes: (I) Risco de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto e de inefetividade das políticas públicas de esporte; (II) Risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento; (III) Risco de perpetuação da dependência dos recursos públicos para a manu-

tenção das principais entidades do SND; (IV) Risco de óbice ao controle social; (V) Risco de não reversão do quadro de reduzida base do esporte de rendimento; (VI) Risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, inclusive a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, ainda que ela seja alcançada, não sejam sustentáveis para o período pós-2016.

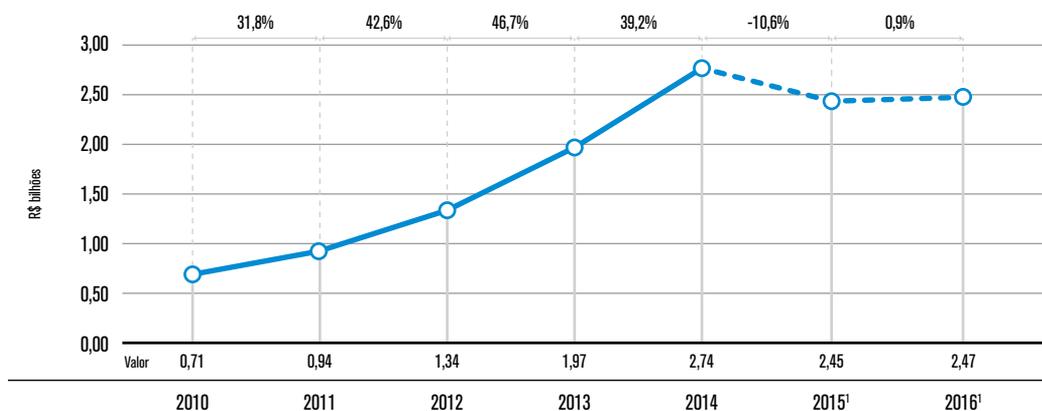
Assim, apesar de ter sido constatada certa evolução no Sistema Nacional do Desporto, especialmente em termos de legislação e de montante de recursos aplicados, o TCU, ao julgar o Relatório de Levantamento do SND, concluiu que ainda há um longo caminho a percorrer para que se consolide, de fato, um sistema esportivo brasileiro.

Nesse sentido, não obstante o SND ser um sistema privado, verificou-se sua dependên-

cia, em grande monta, de recursos públicos, inclusive para manutenção das entidades que o compõe, contrariando o disposto no art. 18, inciso I, da Lei 9.615/1998, para a qual as entidades a serem beneficiadas com recursos públicos federais devem ter autonomia e viabilidade financeiras.

Sobre o financiamento do esporte de rendimento, considerado o escopo do levantamento, a fiscalização verificou a aplicação de valores da ordem de R\$ 7,7 bilhões, no período de 2010 a 2014, com previsão de mais R\$ 4,92 bilhões no período 2015-2016 (figura 26). A divisão dos recursos por fonte é apresentada na Figura 28.

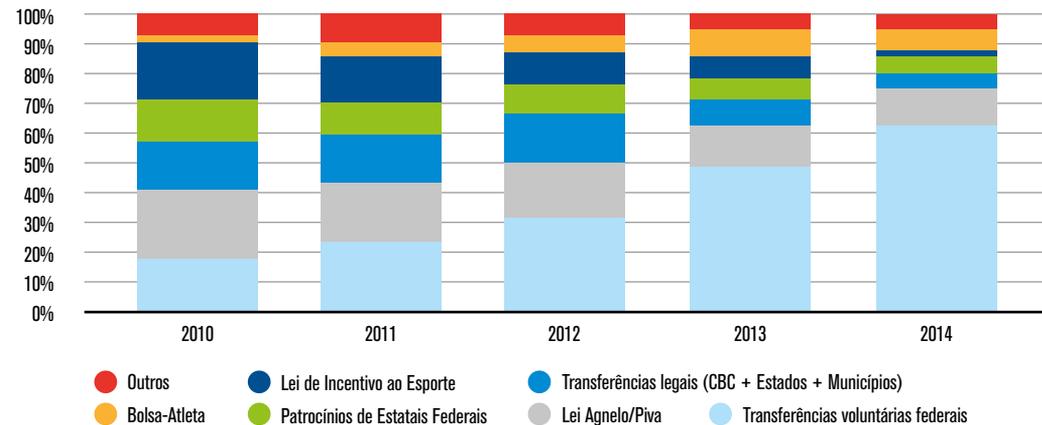
**Figura 27:** Recursos para o esporte de rendimento por ano, em R\$ bilhões, no período 2010-2016



Fonte: Relatório de Levantamento no SND. Processo TC 021.654/2014-0

(1) Valores previstos.

**Figura 28:** Principais fontes de recursos para o esporte de rendimento



Fonte: Relatório de Levantamento no SND. Processo TC 021.654/2014-0

Evidenciou-se que, do montante referente ao período de 2010 a 2014, apenas 1,63% corresponde a patrocínios privados, percentual inferior, inclusive, aos patrocínios das empresas estatais federais. Além disso, é possível que a crise de credibilidade das entidades esportivas em decorrência de inúmeros casos de má aplicação de recursos públicos a elas transferidos amplamente noticiados pela mídia seja um dos principais responsáveis pelo pouco interesse de patrocinadores privados.

Concluiu-se na fiscalização que a liderança exercida pelo ME na política de esporte de rendimento é limitada. O levantamento apontou que órgão conta com estrutura deficiente ante a todas as suas atribuições e, assim, não apresenta capacidade operacional de atuar satisfatoriamente como coordenador das ações do sistema esportivo e como responsável pelo controle dos recursos públicos aplicados.

Quanto à estratégia, não existe um Plano Nacional do Desporto (PND), direcionador das ações dos integrantes do SND, cuja proposição é de responsabilidade do ME. Adicionalmente, constatou-se que o sistema carece de interação consistente entre seus componentes, para que as ações possam ser coordenadas e convergentes, com aproveitamento máximo dos recursos disponíveis.

O PND pode vir a ser o instrumento para que o esporte se torne política de Estado. Com o Plano, poderia ser garantida a continuidade das políticas do esporte a longo prazo. Sobre isso, o Relatório de Levantamento no SND apontou que, de forma geral, não foi observado planejamento para o período pós-2016, gerando, na opinião de entidades ligadas ao

esporte, preocupações acerca da redução dos recursos disponíveis ao esporte após os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

A existência do PND é condição obrigatória para a celebração dos contratos de desempenho entre o ME e as entidades do SND, já que naquele plano estarão definidas as metas e os resultados a serem atingidos. Não obstante os contratos de desempenho sejam condição para o recebimento de recursos públicos federais e de isenções fiscais, as entidades vêm recebendo os recursos públicos de forma contínua.

Quanto aos controles do ME, o Levantamento no SND concluiu que aqueles existentes são insuficientes para mitigar os riscos verificados, conforme as seguintes evidências: o elevado passivo de prestações de contas sem análise no ME; a existência de discrepâncias entre os valores informados pelos órgãos/entidades diligenciados no levantamento; a existência de inconsistências no procedimento para verificação das exigências dos arts. 18 e 18-A da Lei 9.615/1998; e o recebimento de recursos públicos por entidades que não possuem a certidão de cumprimento dessas exigências.

Foi observado, ainda, reduzido nível de transparência das informações pertinentes à gestão de recursos pelas entidades do SND, em desacordo com o que dispõe a Lei 9.615/1998, e em prejuízo ao controle social.

Em análise à proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional referente ao exercício de 2017, foi possível observar redução nas verbas desti-

nadas ao desporto de rendimento de aproximadamente 55%. Na proposta para 2017, a intenção do governo é destinar cerca de R\$ 411,4 milhões ao alto rendimento, ante R\$ 914 milhões reservados em 2016.

A despeito do aumento de recursos destinados ao desporto de rendimento no último ciclo olímpico, o Brasil não atingiu as metas propostas pelo COB e pelo CPB referentes à colocação do país no quadro de medalhas da Rio 2016. Diante da redução orçamentária para o alto rendimento, mostra-se ainda mais urgente a aplicação dos recursos públicos destinados ao SND com eficiência, caso o

governo queira desenvolver essa modalidade esportiva no país.

Dentre outros requisitos, a aplicação eficiente dos recursos públicos destinados ao SND exige que seja aprovado o PND, mecanismo que definirá as diretrizes, prioridades, metas e requisitos para sua execução, bem como os mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas e ações voltadas ao SND. Além disso, é essencial que o ME passe a firmar contratos de desempenho com as entidades componentes do SND, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 56-A da Lei 9.615/98 e na seção III do Decreto 7.984/2013.

### 3.3 Ações de controle realizadas pelo TCU nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016.

Desde a escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, ocorrida em 2009, o TCU adotou e mantém uma série de medidas para fortalecer a sua atuação fiscalizadora sobre diversas ações governamentais preparatórias para o evento e ações governamentais que representarão o legado deixado pelos Jogos.

Dentre as medidas de controle adotadas pelo TCU, destaca-se no presente relatório as fiscalizações realizadas com o propósito de aprimorar a governança e assegurar a eficiência e a transparência dos gastos na organização e realização das Olimpíadas e das Paralimpíadas 2016. Para tanto, avaliou-se questões relacionadas à matriz de responsabilidades, ao

resultado operacional do Comitê Rio 2016 e ao legado dos Jogos.

#### 3.3.1 Governança dos Jogos – Matriz de Responsabilidades

Em decorrência da atuação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro em ações com vistas a viabilizar a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio de Janeiro, os três níveis de governo constituíram consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica (APO). Assim, a APO é associação civil de direito privado que tem por objetivo coordenar a participação destes entes federados na preparação e realização dos Jogos, de modo a assegurar o cumprimento das obrigações

assumidas perante o Comitê Olímpico Internacional (COI).

O Contrato de Consórcio atribuiu à APO o encargo de publicação da Matriz de Responsabilidades, documento vinculante que estipula as obrigações de cada um dos seus signatários para com a organização e realização dos Jogos.

Desse modo, o objeto fiscalizado compreende a forma de organização, coordenação, funcionamento de órgãos e entidades envolvidos no planejamento e na execução de ações necessárias para a adequada realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, bem como a transparência e a eficiência geral dessas ações. O Acórdão 1.784/2015-Plenário foi a última deliberação do TCU sobre o tema, ainda no âmbito do TC 004.185/2014-5. O exame do assunto tem prosseguimento no TC 027.981/2015-0, ora em comento.

No mencionado Acórdão 1.784/2015-Plenário, o Tribunal verificou o atendimento de questões anteriormente apontadas e indicou pontos ainda carentes de providências, especialmente por parte da Autoridade Pública Olímpica (APO), no tocante à transparência e à coordenação das ações de governo.

Nesse contexto, é oportuno lembrar que as ações e correspondentes despesas da realização das Olimpíadas foram divididas basicamente em três grupos: (a) Matriz de Responsabilidades: em que constam ações de responsabilidade de cada um dos três níveis de governo participantes, referentes às instalações dos Jogos; (b) Planos de Políticas Públicas: ações que atendem a necessidades

da população, tais como as de mobilidade urbana, mas que são legados dos Jogos; (c) Despesas do Comitê Organizador do Jogos (Cojo) ou Comitê Rio 2016.

O Tribunal tem deliberado no sentido de impor à APO o acompanhamento dos projetos e ações relativos aos três grupos supracitados, e não somente às ações de responsabilidade da entidade que constam na Matriz de Responsabilidades dos Jogos.

Um elemento indutor dessa atuação de acompanhamento da APO tem sido a obrigatoriedade de a entidade organizar e publicar as informações sobre projetos/ações contemplando todas as despesas correspondentes, e não somente aquelas de responsabilidade da APO.

Embora a entidade venha publicando em sua página na internet a Matriz de Responsabilidades, que, no momento da presente análise, encontra-se na 5ª atualização (agosto de 2016), e as planilhas com as ações que compõem os Planos de Políticas Públicas dos três níveis de governo, o TCU ressaltou que para o atendimento pleno às determinações do Tribunal, ainda faltam serem publicadas diversas informações, tais como: quantitativos de projetos e indicações dos serviços contratados.

No que diz respeito aos Planos de Políticas Públicas, o monitoramento do TCU apontou que a APO limita-se a publicar planilhas com informações a ela encaminhadas pelos entes responsáveis, sem maiores detalhes e sem realizar nenhum trabalho próprio de acompanhamento e avaliação dos dados apresentados.

Em relação a deficiência no detalhamento das informações publicadas, a APO vem argumentando que não possui poder e nem recursos para realizar o acompanhamento das políticas públicas do Estado e do Município do Rio de Janeiro, até mesmo em razão da inexistência de poder hierárquico. Tal situação já foi, inclusive, objeto de deliberação do TCU, conforme item 9.7 do Acórdão 1.662/2014-Plenário, quando foi recomendado ao Ministério do Esporte que dotasse a APO de prerrogativas e instrumentos positivos.

Outra questão inserida no contexto da governança dos Jogos que merece ser mencionada é a exclusão, da Carteira de Projetos constante na Matriz de Responsabilidades, de serviços que vêm sendo assumidos pelo Governo Federal e que deveriam ser da responsabilidade do Comitê Rio 2016, tais como as instalações elétricas temporárias.

A despeito dos conflitos mencionados e da carência de informações nas publicações da APO, verifica-se que a autarquia vem atualizando a Matriz de Responsabilidades aproximadamente duas vezes por ano. As ações que estão contempladas na Matriz vêm sendo acompanhadas pela APO, inclusive com inspeções próprias. Diante disso, a conclusão do monitoramento foi no sentido de que não havia indícios de riscos graves de atrasos nas obras da Matriz de Responsabilidades.

Acerca dos Planos de Políticas Públicas e do Comitê Rio 2016, o monitoramento realizado pelo TCU verificou que a APO tem atuado no sentido de buscar as informações. Segundo a APO, a autarquia já possuía, em planilha

estruturada, dados mais completos do que os publicados. Contudo, naquele momento, a APO não conseguiu demonstrar um acompanhamento melhor detalhado e estruturado.

Portanto, no âmbito do monitoramento em comento, verificou-se que as informações que foram disponibilizadas não atenderam ao ideal de acompanhamento das ações constantes na Matriz de Responsabilidades e no Plano de Políticas Públicas. Além disso, a atuação mais abrangente da APO, cuja necessidade tem sido objeto de deliberações do TCU, ainda foi vista como em implementação ou em discussão.

### **3.3.2 Governança dos Jogos – resultado operacional do Comitê Rio 2016**

O objetivo da fiscalização em comento foi avaliar a composição de receitas e despesas do orçamento do Comitê Rio 2016 (Comitê), assim como a regulamentação e a metodologia para o tratamento desses itens, para a apuração do resultado financeiro-operacional da entidade e, ainda, para a identificação da forma que os governos federal, estadual e municipal deverão comparecer com seus recursos ou prestação de serviços, via subsídio ao Comitê ou via cobertura de eventual déficit nesse resultado.

O exame realizado pelo Tribunal neste caso concentrou-se na avaliação dos gastos e das atividades de responsabilidade do Comitê Rio 2016, consistentes na organização e contratação de serviços necessários para a realização das competições, tais como, pessoal interno, logística interna, pessoal de apoio aos

eventos, acomodações, refeições, ingressos, árbitros, entre outros.

A primeira fiscalização, no âmbito do TC 010.138/2014-5, deparou-se com a impossibilidade de obtenção de informações relativas aos valores de receitas e de despesas do comitê. Assim, o TCU determinou à entidade o fornecimento dessas informações e, no tocante à metodologia para avaliação desses elementos e do resultado final das operações do Comitê, foi determinado ao ME que providenciasse essa regulamentação, especialmente ante a possibilidade de eventual déficit ter que ser suportado com recursos públicos.

Já no processo seguinte, TC 008.486/2015-8, o Tribunal deliberou, por realizar determinações ao Comitê Rio 2016 e ao Ministério do Esporte, para ajustes de procedimentos com impacto nos gastos da organização dos Jogos. Destacam-se ajustes relativos à: (a) data de dissolução do Comitê; (b) constituição de fundo de reserva para contingência no Comitê, constituído com recursos dos royalties que vêm sendo transferidos ao COB; (c) disponibilização de informações na página do Comitê.

Também foi decidido requisitar à Caixa Econômica Federal uma avaliação dos custos adicionais referentes ao retrofit (readequação para futura venda comercial) dos apartamentos que serão utilizados na Vila dos Atletas, custo esse a ser contabilizado pelo Comitê.

É importante ressaltar ainda que em razão da revogação do art. 15 da Lei 12.035/2009 (Lei do Ato Olímpico), o qual autorizava a destinação de recursos públicos para cobertura de déficit no resultado operacional

do Comitê, o Cojo peticionou junto ao TCU alegação no sentido de que a jurisdição do Tribunal sobre a entidade não mais subsistiria. Tal pleito é objeto de análise no processo TC 018.312/2015-2 o qual ainda não teve Acórdão proferido.

Por meio do monitoramento foi possível verificar que a insuficiência de regras claras e aceitas para a avaliação de despesas e de receitas do Comitê constitui risco de prejuízo à transparência e ao controle, além de viabilizar a ocorrência de gastos que não sejam os mais eficientes, econômicos e necessários possíveis.

No decorrer do presente trabalho, o TCU encontrou indícios de que embora o Governo Federal não estivesse repassando recursos ao Comitê Rio 2016, estava realizando aquisições de equipamentos e materiais esportivos para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, o que, na prática, representaria uma burla a essência da proibição contida no art. 15 da Lei 12.035/2009, uma vez que se tratariam de itens não afetos ao Governo Federal na Matriz de Responsabilidades e que, aparentemente, refletiriam operacionalização dos Jogos, o que seria de responsabilidade do Cojo, e não da União.

Por meio do Ofício nº 357/2016/GABAR/SNEAR/ME, de 28/6/2016, o ME informou que tais aquisições decorrem de compromissos assumidos pelo Governo Federal, no âmbito do Dossiê de Candidatura, no qual se comprometeu a dar suporte financeiro à organização dos Jogos. Contudo, ao invés de repassar dinheiro, o Governo Federal, segundo o ME, optou por fornecer alguns itens necessários à realização dos Jogos.

Em análise à resposta encaminhada pelo ME, verifica-se que dentre os itens adquiridos pelo Governo Federal, alguns, de fato, inserem-se no rol de responsabilidades assumidas pelo ME para consecução dos Jogos, tais como aquisições de materiais destinados a infraestrutura das competições. Contudo, o ME adquiriu materiais como: protetor eletrônico de tórax para Taekwondo; banco de supino para halterofilismo; container de metal para resina e magnésio; fitas para marcação de setores; cones de plástico; aspirador para sólidos e líquidos; trenas, dentre outros, que possuem caráter eminentemente operacional, cuja responsabilidade era do Comitê Rio 2016.

Ante ao exposto, propõe-se **determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que inclua no processo de monitoramento relativo aos Jogos Rio 2016 avaliação com a finalidade de verificar a adequação das aquisições de materiais esportivos realizadas pelo Governo Federal para o Comitê Rio 2016 com as responsabilidades da União previstas nos termos da Matriz de Responsabilidade dos Jogos.

### 3.3.3 Governança dos Jogos - Legado dos Jogos Olímpicos

Em 2014, o TCU realizou fiscalização com o objetivo de acompanhar a evolução dos trabalhos inerentes ao Grupo de Trabalho do Legado dos Jogos de 2016 e ao Grupo de Trabalho Legado Educacional Esportivo, bem como a formalização de documentos que estabeleçam direitos e obrigações dos atores envolvidos na governança dos Jogos Olímpicos Rio 2016, em relação ao legado dos jogos (TC 015.898/2014-8).

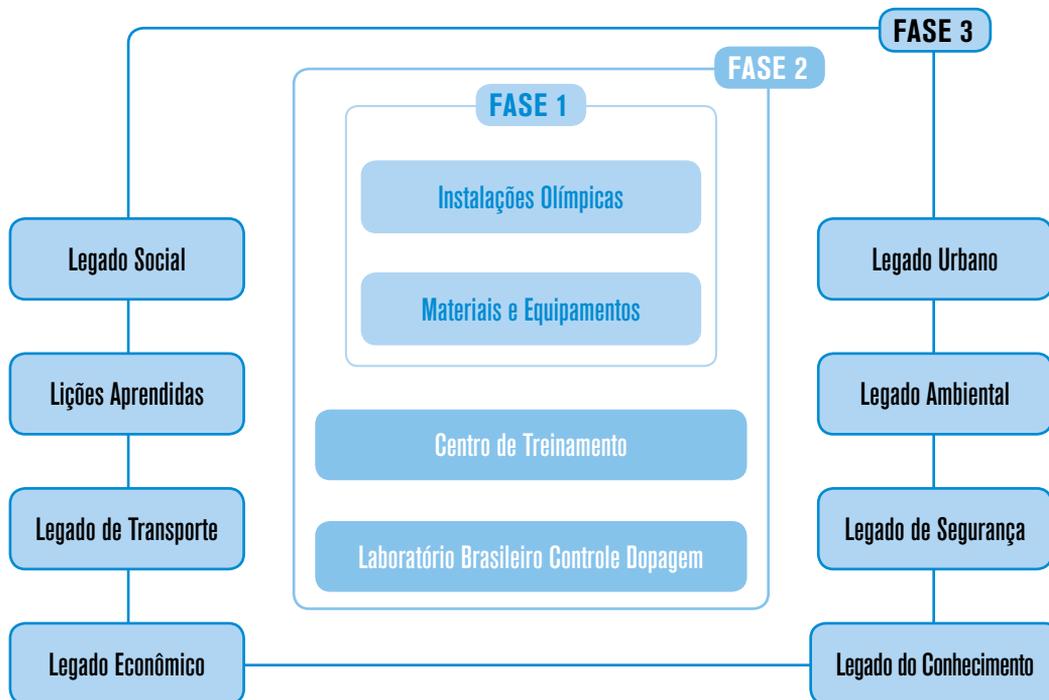
A importância do tema levou o Tribunal a determinar ao Ministério do Esporte que, no prazo de 120 dias, elaborasse documento de planejamento do legado dos Jogos relativamente ao uso dos equipamentos esportivos construídos com recursos federais, bem como identificasse o agente público ou privado responsável pela destinação de cada empreendimento (Acórdão 2758/2014-TCU-Plenário).

O item 9.1 do Acórdão 2.758/2014-Plenário diz respeito às definições em relação ao legado dos equipamentos esportivos que, a princípio, seria definido pela junção do Plano de Legado (PL), a ser elaborado pelo ME, com o Plano de Uso do Legado (PUL), a cargo da APO.

Ocorre que, para a elaboração do PUL, a Autoridade Pública Olímpica carece de informações mais detalhadas quanto à destinação geral do projeto de legado pretendida pelos entes consorciados, decisões essas de cunho estratégico, que devem ser tomadas no âmbito do PL.

A legislação é omissa quanto aos itens a serem abordados tanto no PL, quanto no PUL, porém o item 9.1 do Acórdão 2.758/2014-Plenário definiu os parâmetros mínimos a serem contemplados quando da elaboração do PL, pelo ME, a saber: ente público ou privado responsável pela destinação de cada empreendimento, custos previstos de manutenção, finalidade após a realização das competições e os benefícios esperados.

Em decorrência das deliberações proferidas pelo TCU relativas à necessidade de elaboração de um Plano de Legados para os Jo-

**Figura 29:** Fases de mapeamento do legado

Fonte: Plano de Legado Olímpico, fase 2, volume 3, de 5/9/2016

gos Rio 2016, o Ministério do Esporte, em 5/9/2016, encaminhou a esta Corte de Contas o Plano de Legado Olímpico – Fase 2, volume 3, que deveria conter informações relativas aos legados constantes da figura 29.

Cabe registrar que por meio da documentação apresentada pelo ME é possível verificar apenas informações atinentes à descrição de instalações de treinamento, sua finalidade, local de construção da obra, valor, situação da obra e entidade responsável pela execução da obra. Contudo, não é possível identificar o ente público ou privado responsável pela destinação de cada empreendimento, seus custos previstos de manutenção e os benefícios esperados para a sociedade.

Além disso, por meio do Plano de Legado Olímpico – Fase 2, Volume 3, não é possível identificar quais serão os legados social, de transporte, econômico, de segurança, ambiental, urbano, do conhecimento e lições aprendidas após a realização dos Jogos Rio 2016.

Dessa forma, até o momento o Plano de Legado carece de informações essenciais para que se constate, de fato, os reais benefícios advindos dos Jogos Olímpicos para o Brasil. Não obstante, essa questão está sendo acompanhada pelo TCU em processo específico de fiscalização.

# CAPÍTULO 4

## TEMAS DE DESTAQUE

Na análise desenvolvida neste capítulo, buscou-se analisar a implementação e requisitos para sustentabilidade futura do Programa Centro de Iniciação ao Esporte, iniciativa declarada pelo Governo Federal que se constituirá em legado esportivo dos Jogos Rio 2016. Além disso, dar-se-á destaque ao estágio embrionário

de elaboração do Plano Nacional do Desporto, peça que, segundo a Lei 9.615/1998 e o Decreto 7.984/2013, terá a importante função de nortear as políticas esportivas do país, bem como serão apresentadas consequências da não implementação desse Plano até o momento.

### 4.1 CIE - Centros de Iniciação ao Esporte – CIE

#### 4.1.1 O programa

A implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte é um programa do Governo Federal que visa à construção de instalações esportivas com a adoção de parâmetros oficiais, com o objetivo de ampliar a oferta de infraestrutura de equipamento público esportivo qualificado, incentivando a iniciação esportiva em territórios de alta vulnerabilidade social, com o intuito de identificar talentos, formar atletas e estimular o desenvolvimento de base para o esporte de alto rendimento.

Os CIE são dotados de instalações esportivas com dimensões oficiais de modo a possibilitar a oferta de esportes olímpicos e paraolímpicos,

de acordo com projetos básicos disponibilizados pelo Ministério do Esporte.

Para aderirem ao programa, os municípios apresentaram candidaturas para a seleção das propostas. A escolha baseou-se nos seguintes critérios de prioridade: a) regiões de alta vulnerabilidade social; b) complementação de obras do programa Minha Casa Minha Vida; c) situação fundiária que permita rápido início de obra; d) porte populacional e/ou localização.

Como contrapartida, os municípios selecionados devem disponibilizar terreno previamente nivelado, em condições de acesso (água, energia, esgoto etc) e com características adequadas à implantação. Não foi, contudo,

exigida contrapartida financeira, exceto custos adicionais decorrentes de adaptações ou ampliações do projeto.

Com o objetivo de tornar viável e sustentável o programa, os municípios devem cumprir exigências quanto ao desenvolvimento do plano de ação e a política para o desenvolvimento do esporte, existência de órgão responsável pela política de esporte e o comprometimento com a gestão, funcionamento e manutenção do CIE.

Foram considerados elegíveis segundo critérios do programa, os municípios situados nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Curitiba e Porto Alegre, Região Integrada do Entorno do Distrito Federal, cidades com população acima de 70 mil habitantes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e acima de 100 mil habitantes no Sul e Sudeste. A divulgação das propostas selecionadas pelo ME que foram apresentadas pelos municípios elegíveis se deu por meio da Portaria ME 298, de 10 de dezembro de 2013.

Durante o período de inscrição, 566 municípios cadastraram propostas junto ao ME. Inicialmente, foram selecionados 263 municípios para receber 285 unidades dos centros. Conforme informação do Ministério do Esporte, atualmente, há 249 Termos de Compromisso ativos em 236 municípios beneficiados.

O ME informou, ainda, que para executar os 285 projetos aprovados a estimativa inicial era de aproximadamente R\$ 967 milhões. Atualmente, o recurso para atendimento às 249 operações ativas é de R\$ 891.814.687,04.

O montante de recursos financeiros liberados até o momento é R\$ 24.187.099,69.

A Figura 30, retirada do espaço “Transparência Pública” no sítio do programa, apresenta a distribuição dos centros pelo país. Os ícones vermelhos representam os municípios cujas propostas não foram habilitadas pelo ME em razão de descumprirem critérios previamente estabelecidos pelo órgão para emissão da autorização para início de objeto do contrato. Os ícones em verde retratam os municípios cujas propostas foram habilitadas e selecionadas pelo Ministério para celebração dos ajustes. Finalmente, os ícones em azul indicam os municípios cujas propostas foram habilitadas e selecionadas pelo ME e as obras dos CIE já foram iniciadas.

**Figura 30:** Distribuição geográfica dos CIEs



Fonte: <http://www.esporte.gov.br/index.php/centrosiniciacao>.

Nota: último acesso da equipe do TCU ao Portal foi realizado em 20/9/2016

### 4.1.2 Modelos e projeto-padrão dos CIE

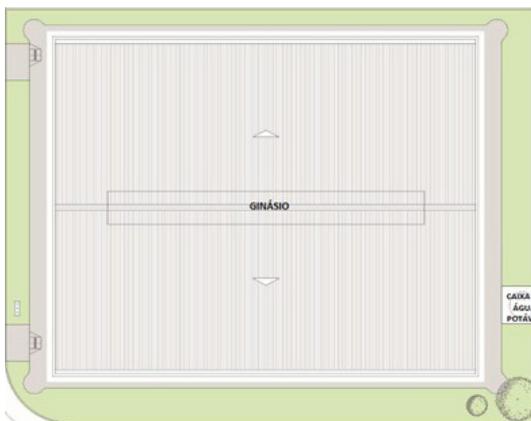
Uma das iniciativas do programa foi disponibilizar aos municípios projeto-padrão para celeridade das ações. Esses projetos incluíam a possibilidade de escolha entre três possíveis modelos. Além disso, o ME proporciona aos interessados o pagamento do projeto de

adaptação (implantação, sondagem e fundação), no valor de até R\$ 15.000,00.

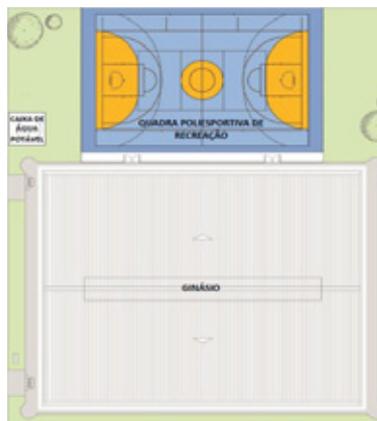
A principal diferença entre eles, no que se refere à infraestrutura, está representada na figura 31:

**Figura 31:** Modelos I, II e III dos CIE: Diferenças Básicas

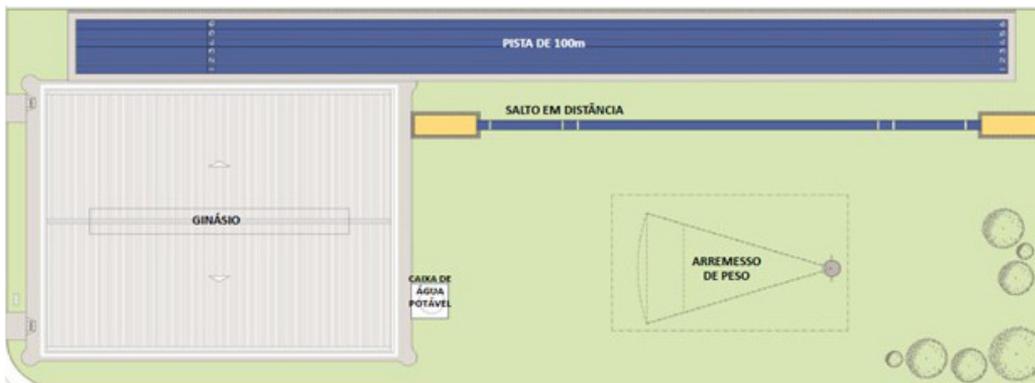
MODELO I - 2.500 m<sup>2</sup>(1)



MODELO II - 3.500 m<sup>2</sup>(1)  
(Acrescenta quadra externa)



MODELO III - 7.000 m<sup>2</sup>(1) (Acrescenta estrutura de atletismo)



Fonte: Caderno de orientações técnico-operacionais do programa de Centro de Iniciação ao Esporte, p. 10.

Notas: (1) Medida mínima para o terreno que receberá o modelo.

Assim, os municípios deveriam escolher terrenos adequados ao modelo escolhido em suas propostas. Todavia, é possível a alteração do modelo inscrito para outro de dimensão inferior, para adequação ao terreno selecionado. Contudo, caso o terreno não seja compatível com nenhum dos três modelos, há a eliminação da proposta ou o distrato do termo de compromisso.

Ressalta-se que a iniciativa do uso de projeto-padrão com modelos definidos pode representar uma boa prática em relação ao programa, como foi reconhecido pelo TCU por meio do Acórdão 2635/2014 – TCU – Plenário, pois permite melhor controle sobre a qualidade das especificações e minimiza riscos relacionados ao desenvolvimento de projetos por municípios que não apresentam tal capacidade.

#### 4.1.3 Processo de contratação e execução dos CIE.

O processo que envolve a contratação e a execução dos projetos dos CIE pode ser resumido na Figura 32, conforme consta no Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte.

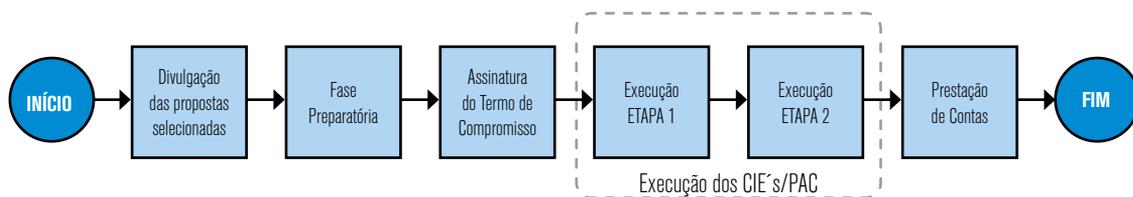
Assim, após a divulgação das propostas selecionadas, houve a fase preparatória e seguiu-se a assinatura do Termo de Compromisso. Por isso, atualmente, todas as propostas selecionadas ou sofreram o distrato, sendo excluídas do programa, ou estão nas etapas de execução.

Anteriormente à assinatura do Termo, era necessário a análise da compatibilidade da dimensão do modelo que foi contemplado com o terreno selecionado. Essa análise consistiu na verificação da capacidade do terreno de receber as edificações e equipamentos do Modelo escolhido, respeitando os aspectos legais de cada localidade.

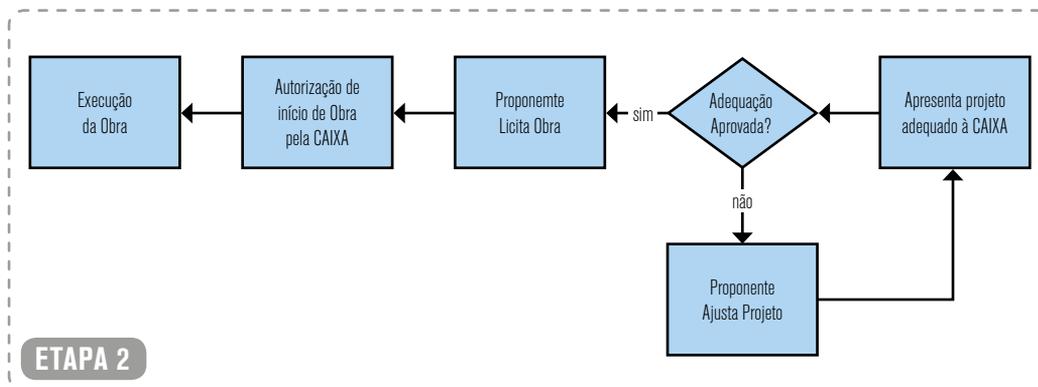
Caso o terreno selecionado não fosse compatível com o modelo escolhido, a proposta poderia ser alterada para modelo do CIE de dimensão inferior, após comunicar esta alteração ao Ministério do Esporte, que repassava este dado para a CAIXA. A escolha por modelo de menor dimensão não foi objeto de análise pelo ME ou pela CAIXA, sendo considerada tácita a aprovação.

Após a análise do terreno e demais requisitos para a assinatura do Termo de Compromisso, passa-se às etapas de execução.

**Figura 32:** Fluxograma de Contratação/Execução do CIE.



Fonte: Caderno de orientações técnico-operacionais do programa de Centro de Iniciação ao Esporte, p. 25

**Figura 33:** Fluxograma Etapa 2 da Execução

Fonte: Caderno de orientações técnico-operacionais do programa de Centro de Iniciação ao Esporte, p. 25

A etapa 1 da execução compreende a análise da Sondagem; o Projeto de Fundação; e a adaptação dos Projetos de Implantação e ajustes dos itens variáveis do Orçamento. Já a etapa 2 compreende basicamente a Licitação e execução do projeto dos Centros de Iniciação ao Esporte, conforme se observa na Figura 33.

Dessa forma, o proponente tem o dever de apresentar à CAIXA um projeto que seja adequado. Caso contrário, é necessário que se faça o ajuste no projeto. Nessa Etapa devem ser apresentadas as peças técnicas descritas no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do ME, bem como devem ser providenciados todos os licenciamentos e autorizações dos órgãos ambientais, dos bombeiros e demais órgão fiscalizadores.

Ressalta-se que durante a fase de análise do projeto técnico pela CAIXA, poderão ser exigidos documentos complementares, sendo que não são aceitas propostas de

adaptação que descaracterizem o conceito original do Projeto-Padrão.

Portanto, como se observa, enquanto Mandatária da União, a CAIXA possui atribuições determinantes na análise das propostas, visto que ela é responsável por aprovar os Termos de Compromisso, os planos de trabalho, o projeto adequado, bem como demais atos das etapas de Execução.

#### 4.1.4 Balanço sobre a implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte

A tabela 21, construída a partir de informações do ME, apresenta os dados referentes à 1ª Etapa do programa.

Observa-se que a maioria dos projetos se encontram aceitos pela CEF, o que permite aos municípios beneficiados avançarem para a etapa seguinte do programa, que consiste na execução dos processos de licitações.

**Tabela 21:** Dados da 1ª Etapa referentes às 249 propostas ativas

ITEM	QUANTIDADE	PERCENTUAL/ POR ATIVOS
Documentos ENTREGUES na CAIXA	242	97%
Documentos PENDENTES de entrega na CAIXA	7	3%
1ª ETAPA CONCLUÍDA - Projeto aceito pela CAIXA	187	75%
PENDENTES de conclusão da 1ª Etapa	62	25%

Fonte: Base COPAC de 12/04/2016

Elaboração: TCU/SecexEducação

Na segunda etapa, verifica-se, a partir dos dados captados no ME, que cerca 51% dos 187 projetos aceitos pela CEF já haviam realizado os processos licitatórios (Tabela 22), o que pode apontar para um problema de capacidade dos gestores municipais em superarem essa fase do processo, de modo a tornar os projetos aptos a obterem autorização da CEF para início das obras.

A meta prevista para conclusão das obras de todos os CIE, segundo o ME, é o ano de 2018, sendo cerca de 1/3 em cada ano, entre 2016 e 2018, o que representaria a conclusão de 83 CIE por exercício. Contudo, observa-se que essa meta não será cumprida nos termos previstos, uma vez apenas 39 CIE estavam autorizados a iniciar as obras

em 2016 e, até o momento, foi concluído apenas um CIE.

Destaca-se, ainda, que o cronograma de execução do programa contempla prazos diferenciados para a conclusão de cada modelo previsto: 180 dias para os Modelos 1 e 2; 210 dias para o Modelo 3. Apesar do cronograma exposto, verificou-se que o primeiro CIE a ser concluído foi o de Franco da Rocha, cuja obra foi inaugurada no dia 26/6/2016, o que representou prazo muito superior aos 180 dias estabelecidos como meta para a conclusão das obras, visto que o primeiro repasse para início das obras ocorreu em 28/05/2015, conforme dados do sistema de acompanhamento de obras da CAIXA.

**Tabela 22:** Dados da 2ª Etapa referentes às 249 propostas ativas

ITEM	QUANTIDADE	PERCENTUAL/ POR ATIVOS
Licitações realizadas	95	38%
Autorização para início de obra	39	16%

Fonte: Base COPAC de 12/04/2016.

Elaboração: TCU/SecexEducação

#### 4.1.5 Questões orçamentárias e financeiras

O Ministério do Esporte, com base em Planilha de Necessidades Financeiras enviada semanalmente pela CAIXA, realiza repasse financeiro aos municípios que tiveram seus projetos aprovados.

Para realização da 1ª etapa do projeto, que consiste em sondagem, projeto de fundação e projeto de implantação, o ME disponibiliza aos entes até R\$ 15.000,00 para a sua execução. O município opta pelo uso desse recurso ou não.

Os recursos para a 2ª Etapa são liberados para as operações com autorização de início da obra. Essa autorização segue os critérios definidos na Portaria nº 253/2015, que vincula a Autorização de Início de Obra (AIO) à disponibilidade de Recursos e ao cumprimento da etapa de licitação.

Conforme Tabela 22 (página 87), apesar de 95 projetos estarem com licitações realizadas, apenas 39 tiveram autorização para início das obras. Parte desse baixo número de autorizações advém de restrições orçamen-

tárias do Ministério do Esporte por conta de contingenciamentos. Segundo o ME, o contingenciamento na pasta chegou a 79% dos recursos iniciais previstos para o programa.

Em razão dessa situação, houve uma readequação nos critérios de atendimento dos municípios com projetos aprovados para construção de CIE. Assim, para a efetuação do repasse também foi considerada a ordem cronológica de cumprimento dos seguintes critérios: 1º critério - homologação da licitação, pois caracterizaria adequadamente a conclusão do processo licitatório; 2º critério - Emissão da Ficha de Verificação do Processo Licitatório pela CAIXA. Pois, segundo o ME, essa ficha é emitida quando a documentação da licitação está compatível com o projeto aprovado na etapa anterior.

O orçamento inicialmente previsto pelo ME para os 285 centros aprovados era de aproximadamente R\$ 967 milhões. Atualmente, o recurso necessário para atendimento às 249 operações ativas é de R\$ 891.814.687,04, segundo dados do ministério.

Em consulta realizada no Siga Brasil, o orçamento da ação "14TR - Implantação dos

**Tabela 23:** Valores da ação "Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte - CIE" entre 2014 e 2016 (em milhões de R\$)

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
2014	100,00	100,00	100,00	0,10	0,10	0,00
2015	198,00	198,00	71,12	6,06	6,06	14,68
2016	3,40	3,47	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	301,40	301,47	171,12	6,16	6,16	14,68

Fonte: Sistema SigaBrasil, em 16/05/2016. (LOA 2014/2015 - Despesa Execução – Programas: Programa-Ação)  
Elaboração: TCU/SecexEducação.

Centros de Iniciação ao Esporte – CIE” teve a evolução mostrada na tabela 23.

Assim, conforme se observa, os recursos direcionados aos CIE estão ainda distantes dos valores necessários para o alcance da meta de entrega das obras de todas as operações ativas. Isso impactou diretamente as metas do ME, pois conforme ressaltado no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do ME referente ao exercício de 2015, “em função dos contingenciamentos ocorridos, apenas 39 CIE foram autorizados a iniciar as obras no ano de 2015”.

Ainda segundo informações constantes no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do ME relativo à 2015, o ME acrescentou que, a falta de disponibilidade de recursos impediu o início das obras de outros 21 projetos aprovados. Assim, a execução ficou abaixo do esperado, apenas 6% executado em relação ao total previsto.

E por último, o ME, em relação a deficiência orçamentária para atingimento das metas estipuladas, ressaltou que “A disponibilização orçamentária e financeira para a ação 14TR depende fundamentalmente do Congresso Nacional, (...) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda. Sem os recursos necessários as metas estabelecidas não serão concretizadas”.

Desse modo, conclui-se que as restrições orçamentárias constituem obstáculo relevante para implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte, configurando-se, diante dos dados levantados, um dos principais fatores de risco para a disponibilização de infraestrutura qualificada para prática esportiva.

A situação toma contornos mais graves, quando diante de compromissos assumidos em Termo de Compromisso firmado com os municípios eleitos no programa, o Governo Federal não assegure recursos necessários para que os CIE tenham as obras concluídas, gerando inclusive, desperdício de recursos públicos, para os casos em que houve a utilização dos repasses para realização dos repasses de R\$ 15.000,00 para os municípios realizarem a 1ª etapa do projeto e que, em seguida, não lograram dar continuidade à construção dos CIE por conta das restrições orçamentárias sofridas pelo ME.

#### **4.1.6 Sustentabilidade dos CIE após conclusão das obras**

A responsabilidade pela gestão, funcionamento e manutenção dos CIE é exclusiva dos municípios e do DF. O Ministério do Esporte, quanto à sustentabilidade dos centros, atua no sentido de induzir o proponente a elaborar Plano de Gestão e Manutenção, cuja a elaboração é uma das obrigações do município que deve ser entregue quando da prestação de contas dos projetos.

O Plano de Gestão e Manutenção, conforme disposto no Caderno de orientações técnico-operacionais do programa de Centro de Iniciação ao Esporte, visa fomentar o efetivo uso do equipamento esportivo. Deve contemplar as atividades esportivas regulares no CIE para ciclos de quatro anos, além de detalhar aspectos relacionados ao planejamento para utilização dos Centros, tais como, definição de objetivos, identificação de modalidades a serem ofertadas com potencial esportivo na região, recursos humanos e materiais esportivos.

Com o intuito de captar informações quanto à sustentabilidade do equipamento esportivo pelos municípios que tiveram projetos aprovados para instalação dos CIE, foi aplicado questionário aos participantes do programa. O questionário abordou questões que, possivelmente, gerariam risco de descontinuidade das ações dos CIE em âmbito municipal e, conseqüentemente, a paralisação de infraestrutura que não atenderia aos objetivos da política de desenvolvimento do esporte, bem como representaria desperdício de recursos públicos.

A pesquisa foi direcionada aos municípios beneficiários dos CIE que possuíam proposta a situação “ativa”, independente do início das obras. O questionário foi respondido, de maneira completa, por 23% do público alvo, o que representa um total de 72 municípios respondentes. Além disso, a depender da questão, havia a possibilidade de o município marcar mais de uma resposta ou deixar a questão em branco.

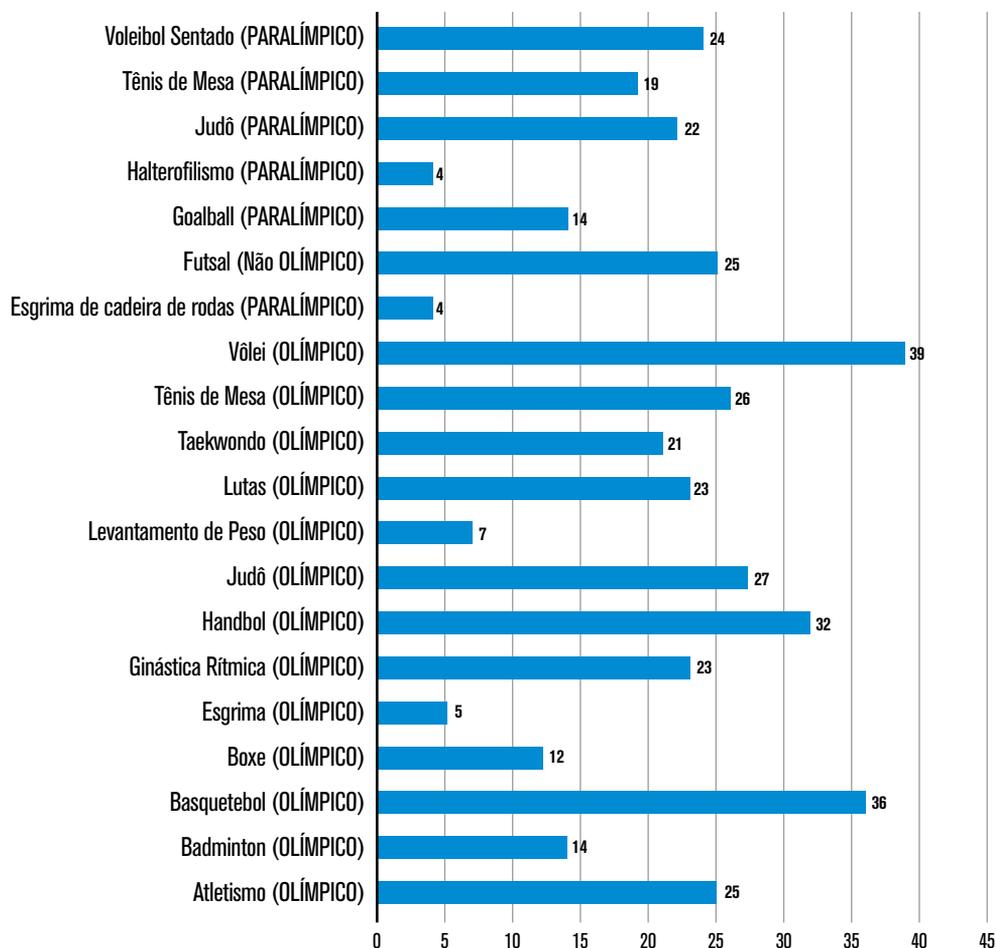
Diante disso, quando questionados sobre o estágio de elaboração do Plano de Gestão e Manutenção, 58% dos 60 municípios respondentes não haviam iniciado a sua confecção, 40% já haviam iniciado e, apenas 1 município já havia concluído o plano. Verifica-se um elevado percentual de municípios sem iniciativa de antecipar a elaboração do Plano e Gestão, o que seria interessante como forma de prever possíveis dificuldades no manejo da estrutura esportiva, bem como identificar ações que contribuam para o seu enfrentamento, de modo a produzir um plano factível e que tenha capacidade de prosperar.

Apesar da ausência do Plano de Gestão para a maioria dos municípios, quando questionados sobre as modalidades a serem disponibilizadas no CIE, 65% dos 60 municípios respondentes afirmaram já ter selecionado as modalidades a serem praticadas nos respectivos Centros, o que mostra em certo sentido, uma desvinculação dessa ação de escolha das modalidades de um plano maior de gestão dos centros.

A Figura 34 apresenta a relação de modalidades esportivas, indicadas pelos 39 municípios que afirmaram já ter feito a escolha das modalidades a serem desenvolvidas no CIE.

A identificação desse conjunto de modalidades é um importante sinalizador para o Ministério do Esporte no sentido de dar conhecimento às entidades nacionais e regionais de administração do desporto (confederações e federações), COB, CPB, CBDE e CBDU, dos diversos esporte a serem desenvolvidos nos Centros, com a expectativa de que essas entidades apoiem as iniciativas ali desenvolvidas e se tornem verdadeiros locais de desenvolvimento de talentos e expressiva base para o esporte de rendimento.

Além do Plano de Gestão e Manutenção, outro instrumento que visa garantir a continuidade do funcionamento dos CIE, sendo também condicionante para a aprovação da prestação de contas, é o Termo de Responsabilidade pela posterior gestão. Por meio desse termo, o município se compromete a garantir o funcionamento e manutenção dos CIE e de ser fiel depositário (e não proprietário) dos equipamentos adquiridos com verba federal constantes do projeto-padrão. Os equipamentos e

**Figura 34:** Identificação de modalidades a serem ofertadas nos CIE.

Elaboração: TCU/SecexEducação

materiais esportivos não previstos na planilha orçamentária do projeto-padrão devem ser arcados pelo município.

O ME pontuou que, apesar de utilizar ferramentas para induzir a adequada gestão dos CIE por parte dos municípios, a sua competência sobre o bem repassado, em respeito ao pacto federativo, cessa-se com a prestação de contas final do objeto.

Quanto à alegação de que o pacto federativo seria um empecilho a maiores exigências quanto à continuidade dos CIE, deve-se ponderar que a simples entrega do objeto não garante a efetiva e adequada utilização dos Centros e, conseqüentemente, o objetivo que se espera ser alcançado com a sua construção.

Cabe destacar que a exigência do Plano de Gestão é uma boa prática, assim como a dis-

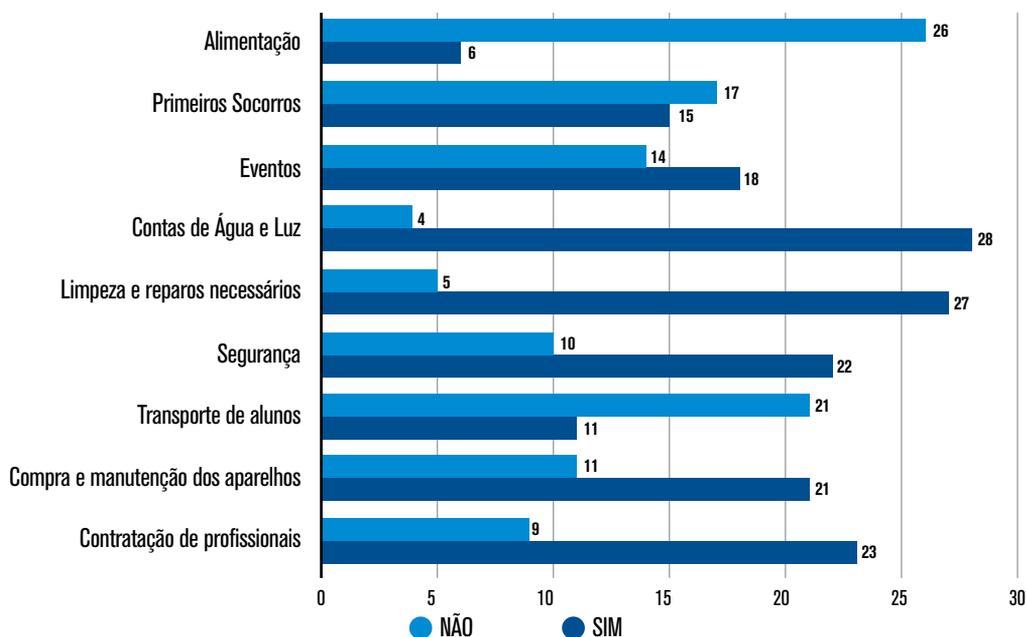
ponibilização de informações mínimas que deverão ser consideradas quando da elaboração do Plano. No entanto, a apresentação do Plano de Gestão, apenas, no momento da prestação de contas final, representa risco de o município receber os recursos para a construção dos centros, efetuar todos os gastos, e, ao final, deixar de realizar o planejamento correto quanto à sustentabilidade do CIE, o que pode resultar em estrutura sem utilização ou com desvio de finalidade, o que mostra a importância de o ME de fato ver os CIE como estrutura integrante da Rede Nacional de Treinamento e acompanhar cada um deles até o efetivo funcionamento.

Na pesquisa realizada com os municípios que possuem projetos em situação “ativo”, capta-

ram-se informações sobre eventuais dificuldades que podem ser enfrentadas pelos municípios para operacionalizar os CIE. Quando questionados sobre a existência de previsão orçamentária quanto aos gastos com a gestão e manutenção do CIE, que seria a base para qualquer comprometimento municipal com o projeto, constatou-se que 48% dos respondentes afirmaram não possuir previsão orçamentária.

A Figura 35 mostra as despesas que estariam incluídas na previsão orçamentária dos 32 municípios que responderam que já possuíam previsão orçamentária (52%) para gestão e manutenção do respectivo CIE, tendo chamado a atenção o número de municípios que não incluíram na relação os gastos

**Figura 35:** Relação de gastos que constam na previsão orçamentária dos municípios para os CIE



Elaboração: TCU/SecexEducação

com compra e manutenção de aparelhos e contratação de profissionais.

Quanto às principais dificuldades vislumbradas pelo município, as respostas mais citadas foram a possível falta de orçamento municipal para a manutenção do Centro, bem como a mudança na gestão municipal, tendo sido apontadas por 40% e 39% dos municípios respondentes, respectivamente. A contratação de profissionais foi apontada por apenas 24% dos respondentes, e a dificuldade para atrair o público alvo por 3%, como sumarizado na Figura 36.

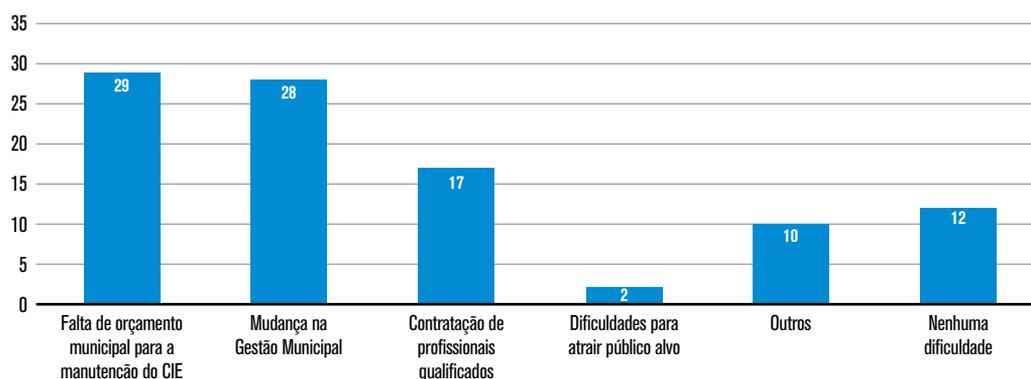
Apesar da disponibilidade orçamentária para manutenção do CIE ser apontada como a principal dificuldade que pode ser enfrentada pelo município para a gestão do equipamento esportivo, aliada às dificuldades de contratação de profissionais qualificados, que exige certa antecipação dos municípios em relação à captação desses profissionais, foi verificado por meio do questionário que, 80% dos municípios têm como estimativa para o prazo de início de funcionamento do CIE, após a entrega da obra,

um período de até 6 meses, 12% informaram que o prazo previsto seria entre 6 meses e 1 ano, e 8% apontaram para prazo superior a 1 ano. Registra-se que para esse questionamento, 60 municípios responderam à pergunta.

A previsão de entrada em funcionamento em até 6 meses exige a realização de um vigoroso planejamento prévio, a inclusão no orçamento dessas despesas e a realização de contratações, o que não parece ser o caso ao analisar o conjunto das respostas dos questionários, principalmente sobre elaboração do Plano de Gestão e Manutenção e a previsão orçamentária para gestão e manutenção dos CIE.

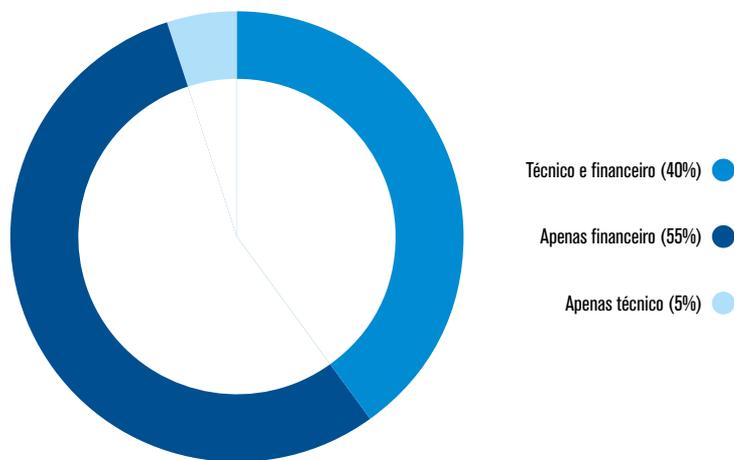
Quando questionados sobre a necessidade de o município receber apoio técnico e/ou financeiro por parte da União para manter o CIE, 71% dos respondentes informaram que seria necessária alguma espécie de apoio federal na manutenção do CIE. As respostas quanto ao tipo de apoio necessário, dentre os que afirmaram haver tal necessidade estão detalhadas na figura 37:

**Figura 36:** Principais dificuldades vislumbradas pelos municípios para a manutenção dos CIE



Elaboração: TCU/SecexEducação

**Figura 37:** Necessidades de apoio da União pelos municípios para manutenção dos CIE.



Elaboração: TCU/SecexEducação

Conforme demonstrado na Figura 37, mais da metade dos municípios beneficiados que responderam ao questionário entendem que será necessário o recebimento de auxílio-financeiro da União para que consigam manter o adequado funcionamento dos centros.

Diante desse contexto, em relação aos riscos à sustentabilidade dos CIE, verifica-se que eles podem ser respaldados pelas principais preocupações apontadas pelos municípios respondentes da pesquisa, que são: a) percentual de municípios com planejamento orçamentário não iniciado para gerir o CIE; b) descontinuidade na gestão municipal; c) percentual de municípios que esperam receber apoio da União, principalmente, financeiro.

Como já mencionado, inexistindo a previsão de posterior acompanhamento da gestão e manutenção dos CIE por parte do ME, e não havendo o controle prévio do planejamento dos municípios, há o risco de que esses Centros sejam

subutilizados e tenham seu propósito desvirtuado, podendo ser, inclusive, abandonados por gestões posteriores, devido à falta de planejamento municipal inicial que aumente a probabilidade de continuidade do projeto.

Além disso, entende-se pertinente que mesmo após a entrega das obras, o ME monitore a entrada em funcionamento de cada Centro, bem como o cumprimento da finalidade dos CIE, quando iniciadas suas atividades. Isso porque a essência do programa é fomentar a iniciação ao esporte em territórios de vulnerabilidade social, como mecanismo de inclusão social, sendo que a mera entrega da obra não garante o sucesso da política.

Acrescenta-se, ainda, a oportunidade da inserção dos CIE na Rede Nacional de Treinamento, como mecanismo de fomento ao desenvolvimento regional e local de talentos e jovens atletas, conforme preconiza a Lei 12.395/2011, constituindo-se em um verdadeiro legado es-

portivo para o país fora do Rio de Janeiro, advindo da oportunidade da realização do Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Além disso, entende-se pertinente que o ME mantenha em funcionamento e atualizado o sistema de monitoramento georreferenciado dos CIE mesmo após a conclusão das obras, incluindo, ainda, ferramenta capaz de monitorar o adequado funcionamento dos centros, como estratégia de obter informações sobre o desenvolvimento do esporte de base fundamentado por iniciativa dessa pasta ministerial.

Ante o exposto, entende-se oportuno recomendar ao Ministério do Esporte que:

**a.** avalie a estratégia adotada de exigir do município a apresentação de Plano de Gestão e Manutenção dos projetos já aprovados apenas no momento da prestação de contas, frente a sua real implementação pelo município, e alternativamente, em caso de insucesso da estratégia em relação aos objetivos do programa, passe a exigir, do município proponente a apresentação do Plano de Gestão e Manutenção, devidamente estruturado e funda-

mentado com a respectiva comprovação da capacidade financeira em manter o adequado funcionamento do CIE como condição prévia à aprovação dos projetos.

**b.** analise a conveniência e oportunidade de implementar mecanismo de monitoramento para acompanhar, no período de vigência, a execução do Plano de Gestão pelo município proponente, informando isso à sociedade por meio do portal dos CIE já existente, utilizando, inclusive, o atual sistema de georreferenciamento.

**c.** dê conhecimento das modalidades efetivamente desenvolvidas nos CIE às entidades nacionais de administração de cada desporto, ao COB, ao CPB, à CBDE e à CBDU, de modo a permitir que essas entidades apoiem as iniciativas ali desenvolvidas, inclusive com a possibilidade de aplicação de parte do percentual de recursos de que trata o § 2º, do art. 56 da Lei 9615/1998 para o desporto educacional e universitário, de modo a induzir que os CIE se tornem verdadeiros locais de desenvolvimento de talentos e expressiva base para o esporte de rendimento.

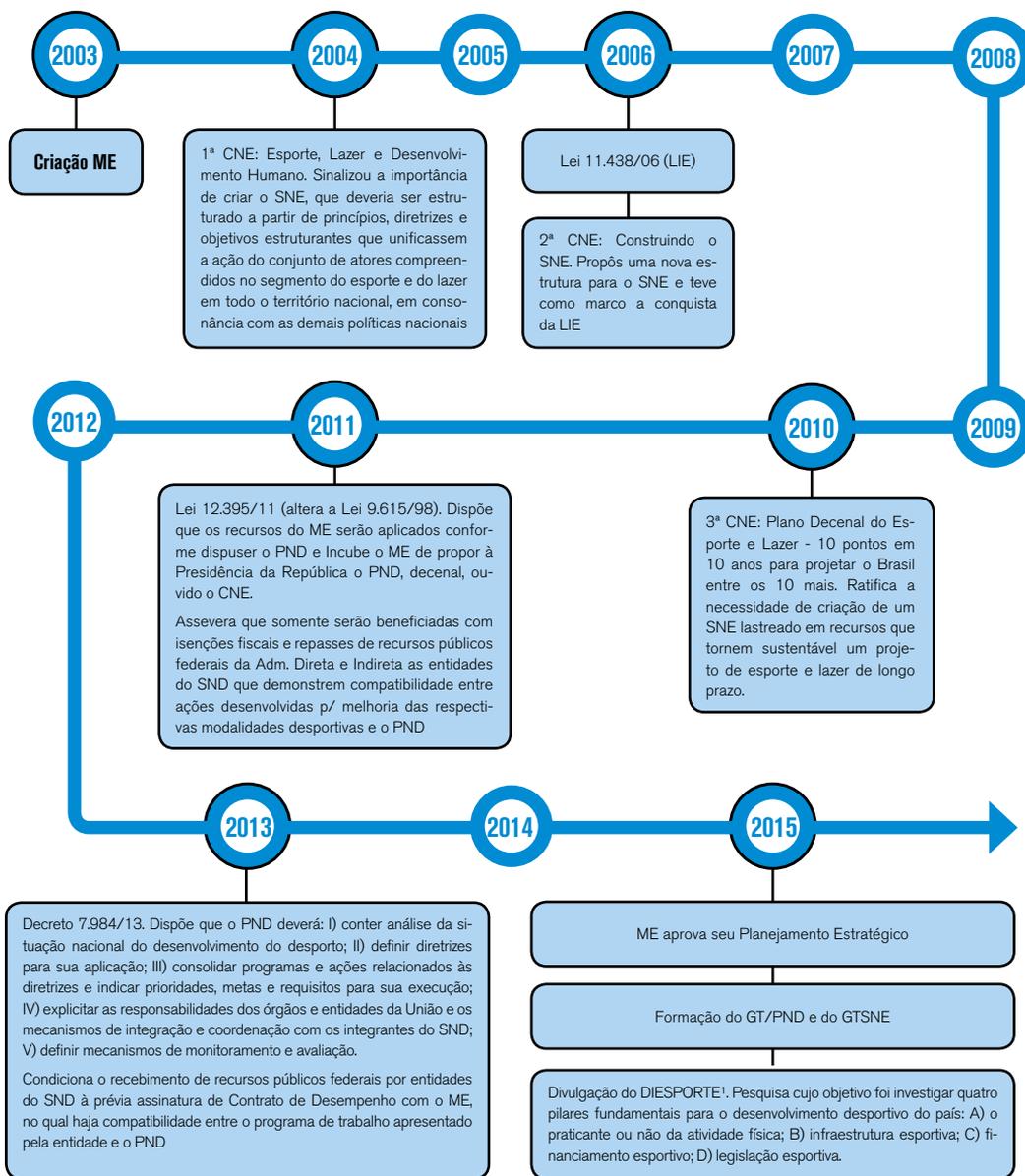
## 4.2 A Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional de Esporte

### 4.2.1 Contexto das discussões de uma Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte

A partir de 2013 o Ministério do Esporte passou a ser responsável por construir

a Política Nacional do Esporte e do Lazer no país, porém até sua instituição aconteceram marcos importantes para a política desportiva brasileira, conforme pode ser observado na Figura 38 (página 90).

Figura 38: Principais marcos da política desportiva brasileira



Elaboração: TCU/SecexEducação

Legenda: CNE: Conferência Nacional do Esporte; LIE: Lei de Incentivo ao Esporte; SNE: Sistema Nacional do Esporte e Lazer; ME: Ministério do Esporte; PND: Plano Nacional do Desporto; SND: Sistema Nacional do Desporto; DIESPORTE: Pesquisa Diagnóstico Nacional do Esporte; GT/PND: Grupo de Trabalho Plano Nacional do Desporto; GTSNE: Grupo de Trabalho para criação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte.

Nota: (1) até o momento, o ME apresentou à sociedade apenas conclusões sobre o perfil dos praticantes de atividades físicas e sedentários. Não foram apresentados dados sobre infraestrutura, financiamento e legislação esportiva.

Outros acontecimentos de destaque do setor esportivo no Brasil: 2003 – entrada em vigor do Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/03); 2007 – Jogos Pan e Parapanamericanos no Rio de Janeiro; 2011 – Jogos Mundiais Militares no Rio de Janeiro; 2013 – Copa das Confederações; 2014 – Copa do Mundo FIFA; 2016 – Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

A partir das informações constantes na Figura 38, é possível observar que o Sistema Nacional do Esporte foi uma das demandas mais recorrentes nas três edições da Conferência Nacional do Esporte. Segundo o ME, essa demanda é explicada pelas insuficiências e limitações que a atual legislação desportiva apresenta quanto à estrutura organizacional e sua abrangência; as definições de competências e responsabilidades dos entes e instituições; as regras de funcionamento do sistema; os mecanismos de gestão e controle social; a organização dos atores e suas atribuições no SNE; e os mecanismos de financiamento do sistema.

Em 16/4/2015, foi editada a Portaria ME 105, que instituiu Grupo de Trabalho para elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte – GTSNE, integrado por 24 representantes de diversos segmentos esportivos.

Também em 2015, ao julgar o Acórdão 1.785/2015 – Plenário, o TCU determinou ao ME que elaborasse plano de ação contendo cronograma de atividades e respectivos prazos e responsáveis para a apresentação do Plano Nacional do Desporto. Em decorrência dessa demanda, foi instituído pela Portaria Ministerial 274, de 1º de outubro de 2015, o Grupo de Trabalho Plano Nacional do Desporto – GT/PND, com a finalidade de elaborar o plano previsto no art. 5º da Lei 9.615/98.

Portanto, os dois grupos de trabalho formados no âmbito do ME em 2015 possuíam funções distintas. Em relação ao GTSNE sua finalidade primordial foi responder à demanda que surgiu nas três Conferências Nacionais do Esporte sobre a importância e a necessidade de se

criar um sistema nacional para o esporte com regras claras acerca das competências de cada ator participante, tanto do setor público como do privado, aprimoramento dos mecanismos de controle, financiamento e transparência, dentre outros temas relativos à organização do esporte nacional.

Por sua vez, o GT/PND foi instituído para dar cumprimento à exigência legal constante da Lei 12.395/11, que alterou a Lei 9.615/98, do Decreto 7.984/13, bem como dar cumprimento ao Acórdão 1.785/2015 – TCU – Plenário.

Segundo o ME, os trabalhos para elaboração da LDB/SNE iniciaram antes dos relativos à elaboração do PND em razão das resoluções aprovadas nas três CNE serem anteriores à Lei 12.395/11 e da necessidade de se criar um sistema antes de definir suas metas e objetivos.

Cabe registrar que, diante da alternância de gestão no ME, e de entendimentos diferentes no que diz respeito à elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte e do Plano Nacional do Desporto, foi decidido pela gestão atual da pasta ministerial apresentar em um único documento legislativo as bases para um Sistema Nacional do Esporte e o Plano Nacional do Desporto.

#### **4.2.2 . Objetivos da Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte (LDB/SNE) e do Plano Nacional do Desporto (PND)**

O Sistema Nacional do Desporto (SND), segundo a Lei 9615/1998, tem por finalidade aprimorar as práticas desportivas de rendimento sendo composto, especialmente, pelo

Comitê Olímpico Brasileiro, pelo Comitê Paralímpico Brasileiro, pela Confederação Brasileira de Clubes, pelas entidades nacionais e regionais de administração do desporto e pelas ligas nacionais.

Por sua vez, o Sistema Nacional do Esporte (SNE), segundo concepção do Ministério do Esporte, quando instituiu o grupo de trabalho para elaborar o Projeto de da LDB/SNE, seria um sistema mais amplo que o SND e teria por finalidade promover e fomentar políticas esportivas para toda a população brasileira, não só relativa ao alto desempenho, mas a qualquer manifestação esportiva.

Por meio da LDB/SNE o ME pretendia definir a estrutura organizativa e o funcionamento do SNE, caracterizando os serviços que seriam ofertados, os níveis de atendimento e os responsáveis pela execução em cada nível, definindo as competências tanto do setor público – União, Estados, DF e Municípios, como das entidades privadas que atuariam em regime de colaboração com a administração pública, uma vez que, segundo o GTSNE, o SNE deveria estar estruturado de forma a possibilitar a participação conjunta dos entes públicos e privados.

Além disso, a LDB/SNE disciplinaria questões relativas ao financiamento do esporte, aos mecanismos de controle e participação social, bem como a política de recursos humanos e formação continuada dos integrantes do sistema.

O documento final produzido pelo GTSNE, dispõe que o SNE deveria ser caracterizado em três níveis de atendimento: 1) Nível For-

mação Esportiva: composto pelos serviços vivência esportiva; fundamentação esportiva; aprendizagem da prática esportiva; fomento e difusão do conhecimento científico, tecnológico e inovação; 2) Nível Excelência Esportiva: composto pelos serviços de especialização esportiva; aperfeiçoamento esportivo; alto rendimento esportivo; transição de carreira; política de controle de dopagem; fomento e difusão do conhecimento científico, tecnológico e inovação; 3) Nível Esporte Para a Vida Toda e Para Todos: composto pelos serviços atividade física; esporte de lazer; esporte competitivo; aprendizagem esportiva para jovens, adultos e pessoas idosas; fomento e difusão do conhecimento científico, tecnológico e inovação.

Além disso, na proposta final do GTSNE, a estrutura básica do projeto de Lei referente à LDB/SNE deveria incluir:

1. Definições e conceitos;
2. Composição, objetivos e competências;
3. Disposições sobre o tratamento ao esporte praticado de modo profissional e não-profissional e seu elemento distintivo;
4. Financiamento: fontes, finalidades e instrumentos de transferências de recurso;
5. disposições sobre a inclusão de pessoas com necessidades especiais, igualdade de gênero, não-discriminação;
6. Formação de pessoal e transição de carreira: interlocução com outros programas governamentais e formas de incentivo privado;
7. Gestão patrimonial dos equipamentos esportivos;
8. Sistema de controle de dopagem: regras estatais e não-estatais;

9. Disposições relativas à segurança em eventos esportivos e combate à violência e ao racismo;
10. Regulamentação de profissões;
11. Disposições sobre controle de capitais envolvendo negócios no âmbito do esporte, em especial transferência de atletas; e
12. Disposições sobre propriedade intelectual e direitos de transmissão de eventos esportivos.

O Plano Nacional do Desporto, conforme Decreto 7.984/2013, é um plano decenal que deve observar o art. 217 da Constituição e conter análise da situação nacional do desenvolvimento do desporto, definir diretrizes para sua aplicação, indicar prioridades, metas e requisitos para execução dos programas e ações relacionados às diretrizes, definir responsabilidades dos órgãos e entidades da União e mecanismos de coordenação e integração como o Sistema Brasileiro de Desporto, bem como definir mecanismos de monitoramento e de avaliação.

#### **4.2.3 Estágio em que se encontra a elaboração da proposta de Lei de Diretrizes e Bases do Esporte e o Plano Nacional do Desporto**

Segundo informações do ME, o GTSNE encerrou seus trabalhos após seis meses de atuação e apresentou em seu relatório final, conforme apresentado no item 4.2.2, a caracterização do que representaria o SNE, bem como a estrutura do projeto de LDB/SNE.

O grupo designado para elaborar proposta da LDB/SNE apontou como imprescindível a continuidade dos trabalhos devido a ne-

cessidade de aprofundamento dos estudos relacionados, principalmente, aos pontos que possuem relação direta com a reorganização do sistema, ao conceito de esporte e de atleta. Houve proposição da criação de uma Comissão de Estudos do Esporte composta por pessoas de notório conhecimento. Tal comissão não foi constituída e não foi dada continuidade à elaboração do projeto de LDB/SNE.

Em relação ao Plano Nacional do Desporto, o Ministério do Esporte apresentou ao TCU plano de ação contento cronograma de atividades e respectivos prazos e responsáveis para a apresentação da peça, bem como constituiu grupo de trabalho para tratar de sua elaboração.

Por conta de descontinuidade na gestão do Ministério, o GT/PND foi desconstituído e nova estratégia para elaboração do PND está sendo enviada pelo ME.

Atualmente, por meio da Portaria nº 315, de 30 de agosto de 2016, o Ministério do Esporte constituiu novo Grupo de Trabalho com o objetivo de propor o plano de ação, cronograma de atividades e responsáveis pela elaboração do Plano Nacional do Desporto e pela assinatura dos contratos de desempenho, previstos no art. 56 da Lei 9.615/1998.

Esse novo grupo, segundo informações do ME, utilizará como subsídio, dentre outros, os trabalhos já realizados pelos extintos GT/SNE e GT/PND quando da proposição do futuro Plano Nacional do Desporto.

Nessa perspectiva, a proposta de PND conterá, em documento único, as bases preco-

nizadas no que seria a LDB/SNE, garantindo a organização, a definição de responsabilidades, os objetivos para o desporto nacional, e, a partir disso, a relação de diretrizes e metas a serem perseguidas para um período decenal.

Constitui também importante subsídio para elaboração do PND, que pode ser fonte de consulta pelo ME, os estudos realizados pela Subcomissão Especial do Plano Nacional do Desporto, que conta com a ampla participação dos setores da sociedade envolvidos com o desporto. A proposta elaborada pela subcomissão apresenta diretrizes, metas e ações para o desporto nacional.

Tanto a Lei 9.615/1998 como o Decreto 7.984/13 dispõem que os recursos do Ministério do Esporte, inclusive aqueles repassados aos componentes do Sistema Nacional do Desporto (SND), serão aplicados conforme dispuser o Plano Nacional do Desporto e que somente serão beneficiadas com isenções fiscais e repasses de recursos públicos federais as entidades do SND que, dentre outras coisas, demonstrarem compatibilidade entre as ações desenvolvidas para a melhoria das respectivas modalidades desportivas e o PND.

Diante da necessidade de se estruturar o desporto brasileiro, de modo a torná-lo de fato um sistema – capaz de interligar desporto escolar, desporto de participação e desporto de rendimento – na perspectiva de fomentar melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, o esporte para a vida, bem como a detecção de talentos, a construção de base para o esporte de rendimento, até se chegar a resultados sustentáveis em termos de competições internacionais, como é o caso das

Olimpíadas e Paralimpíadas, a elaboração e aprovação do PND revela-se urgente.

Além disso, a legislação atualmente define que os repasses de recursos por parte do ME e os benefícios fiscais concedidos aos componentes do SND, devem ocorrer consoante contrato de desempenho, harmônico com as metas do PND, firmado entre o ME e essas entidades, o que revela a prioridade que deve ser dada na elaboração desse plano, uma vez que, atualmente, os repasses de recursos às entidades do SND e as isenções fiscais a elas concedidas estão em desacordo com o que preconiza a legislação.

#### **4.2.4 Estratégias utilizadas pelo ME para monitorar e avaliar a política nacional do esporte na ausência do Plano Nacional do Desporto.**

Considerando que o planejamento estratégico do ME foi aprovado somente no final de 2015 e que até o momento não existe Plano Nacional do Desporto, o ME foi questionado sobre quais são os mecanismos utilizados pelo órgão atualmente para definir as suas diretrizes de atuação, as prioridades da pasta, o monitoramento e a avaliação dos programas e ações sob responsabilidade do Ministério.

Em resposta, o ME informou que as diretrizes de atuação e as prioridades da pasta estão inseridas nos objetivos constantes no PPA, que foram apresentados no capítulo 2 deste relatório, bem como no planejamento estratégico elaborado em 2015, que possui objetivos tais como: consolidar o Sistema Nacional do Esporte, democratizar o acesso e

promover os valores do esporte, qualificar a infraestrutura esportiva, ampliar e diversificar o financiamento do esporte, dentre outros.

Em relação aos mecanismos utilizados para monitorar o adequado funcionamento dos programas e ações de sua responsabilidade, o ME informou que utiliza sistemas informatizados da Administração Pública Federal, tais como: SICONV, o DW Convênios, o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP e sistemas informatizados próprios, como o de monitoramento do Programa do Centro de Iniciação ao Esporte (CIE). Segundo o ME, esses sistemas permitem o acompanhamento *pari passu* da execução da política pública sob sua responsabilidade.

No que diz respeito aos mecanismos utilizados pelo ME para avaliar aspectos como os de eficiência, eficácia, efetividade e de economicidade da Política Nacional do Desporto, enquanto o PND e os contratos de desempenho dele decorrentes não são formalizados, a pasta informou que realiza avaliações por meio dos instrumentos constantes do PPA, do SIOP e do Planejamento Estratégico do órgão, como, por exemplo, indicadores de desempenho.

Além disso, ressaltou que realiza avaliações do desempenho do setor esportivo por meio da promoção de pesquisas relacionadas diretamente à temática e à atividade finalística do ME. Como exemplo, citou a pesquisa DIESPORTE, que teve por objetivo levantar dados sobre os praticantes, a infraestrutura, a legislação e os investimentos no setor esportivo brasileiro, e os Projetos Referências e Inteligência Esportiva,

que de acordo com o Ministério têm o objetivo de mapear e analisar a situação do esporte de alto rendimento no país.

Cabe destacar que o planejamento estratégico do ME foi aprovado no final de 2015. Desde a aprovação do plano, o ME já teve dois novos ministros em seu comando, além do responsável pela aprovação daquele. Portanto, considerando a grande reformulação no quadro de pessoal do ME que a atual gestão preferiu, é possível que também ocorram reformulações no planejamento estratégico da entidade anteriormente aprovado.

Não obstante, havendo ou não alteração do plano estratégico, este servirá como mecanismo de avaliação somente ao final de 2016, quando se terá um período mínimo de maturação do plano para avaliar os resultados dele decorrentes.

Ainda em relação ao planejamento, como demonstrado no capítulo 2, os indicadores de desempenho relativos à Função Desporto e Lazer constantes no PPA, e que também estão inseridos no SIOP, não puderam ser utilizados como ferramentas de avaliação e/ou monitoramento da política pública a cargo do ME, porque ou não são calculados desde 2009 ou não atendem, dentre outros critérios, aos atributos da relevância, suficiência e validade.

No que diz respeito à pesquisa Diagnóstico Nacional do Esporte (DIESPORTE), por exemplo, registra-se que o ME apresentou à sociedade apenas conclusões sobre o perfil dos praticantes de atividades físicas e sedentários. Não foram apresentados, até o momento, da-

dos oficiais à sociedade sobre infraestrutura, financiamento e legislação esportiva.

385. Ante o exposto, evidencia-se deficiência no planejamento do ME até o exercício de 2015, uma vez que a instituição, desde a sua criação, tardou mais de uma década para elaborar seu planejamento estratégico. Essa ferramenta de gestão representa o conjunto de práticas gerenciais voltadas para a obtenção de resultados e condutas corporativas com vistas ao atendimento das expectativas dos cidadãos relativas às ações governamentais voltadas ao desporto e ao lazer.

Verificou-se, ainda, fragilidade nos mecanismos de monitoramento e de avaliação das políticas executadas pelo Ministério, uma vez que os indicadores de desempenho utilizados pelo órgão para tais finalidades não estão medindo adequadamente a qualidade dos programas de governo sob responsabilidade da pasta ao longo dos últimos anos, seja por não terem sido calculados, seja por não possuírem atributos essenciais para se monitorar e/ou avaliar uma política pública adequadamente. Dessa forma, não podem ser utilizados para os fins a que se destinam como, por exemplo, subsidiar as decisões do gestor quando da elaboração ou revisão do plano de governo referente ao setor desportivo.

Além disso, a despeito da utilização de sistemas informatizados próprios e da Administração Pública Federal como ferramentas de monitoramento e de avaliação das políticas públicas de responsabilidade do ME, entende-se que há fragilidades no acompanhamento e na avaliação da política federal de desporto e lazer por parte do ME.

Uma das principais fragilidades reside no fato de o Ministério possuir atualmente um passivo de aproximadamente 2.800 (dois mil e oitocentos) processos de prestação de contas referentes a convênios celebrados e a projetos esportivos aprovados por meio da LIE que estão pendentes de análise por parte do órgão, segundo informações constantes no relatório de gestão/2015 da Secretaria Executiva do Ministério, a despeito da veiculação constante de notícias na mídia sobre a malversação desses recursos por parte de alguns convenientes.

A falta de análise das prestações de contas dos recursos federais repassados pelo ME enseja riscos relacionados ao adequado desenvolvimento da política pública desportiva, dentre os quais destacam-se: risco de ineficiência na aplicação dos recursos repassados, risco de desvio de recursos públicos federais destinados ao desporto e ao lazer, risco de inefetividade da política e risco de não resolutividade dos problemas sociais cujo responsável principal por apresentar as soluções no âmbito federal seja o ME.

Considerando os problemas apresentados relativos à falta de análise das prestações de contas dos recursos federais repassados pelo ME, propõe-se recomendar ao Ministério do Esporte que adote medidas no sentido de reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram pendentes de análise conclusiva no âmbito do Ministério considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal e capacitação do pessoal responsável pela análise das prestações de contas.

## CAPÍTULO 5

### CONCLUSÃO

O presente relatório foi elaborado com o objetivo de disponibilizar ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Desporto e Lazer e a atuação do TCU. Para tanto, abordaram-se os dados orçamentários e financeiros, os indicadores de desempenho, os trabalhos realizados pelo Tribunal no setor e dois temas de destaque (Centro de Iniciação ao Esporte – CIEs e Plano Nacional do Desporto).

Da análise orçamentária e financeira da função Desporto e Lazer, observou-se que as políticas desportivas são financiadas preponderantemente por meio de recursos oriundos de concursos de prognósticos previstos em lei (Lei 9.615/1998) e por meio de renúncias fiscais (Lei 11.438/2006).

Já, em relação aos recursos ordinários, constatou-se que a Função Desporto e Lazer possui baixa dotação orçamentária autorizada pelo Congresso Nacional em relação às demais funções de governo. Além disso, a sua execução tem sido muito baixa nos últimos anos, o que levou a equipe de fiscalização a concluir que o Ministério tem demonstrado,

historicamente, um elevado nível de ineficácia na gestão e execução dos programas de sua responsabilidade.

Verificou-se que o Ministério do Esporte nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, priorizou a execução orçamentária e financeira destinada às ações do esporte de alto rendimento e a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional relativo ao exercício de 2017 mantém essa tendência, a despeito de o regramento constitucional determinar em seu art. 217 que a destinação de recursos públicos deverá se dar à promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para o desporto de alto rendimento.

Constatou-se expressivo aumento de recursos captados e projetos financiados por meio da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) desde a sua entrada em vigor, em 2007, até o exercício de 2015. Contudo, concluiu-se pela necessidade de o Governo Federal elaborar estudo no sentido de avaliar os impactos causados por essa Lei nas diversas formas de manifestação esportiva, que até o momento são desconhecidos, a fim de subsidiar ações

futuras do Ministério e os debates no Congresso Nacional relativos ao PLS 605/2015, que visa aumentar a alíquota de isenção fiscal da LIE.

Da análise dos indicadores de desempenho do “Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos” do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, conclui-se que não foram capazes de subsidiar adequadamente as tomadas de decisão dos gestores do Ministério do Esporte no período de 2012 a 2015, devido ao fato de não terem sido calculados nos últimos anos ou não estarem em consonância com os objetivos do ME constantes no Plano Plurianual 2012-2015. Entende-se que a falta de clareza na vinculação entre os indicadores do atual PPA e os objetivos do ME constantes nessa peça orçamentária foram mantidos para a maioria dos índices.

Em relação à construção e sustentabilidade dos CIE, observou-se que o programa possui adequado nível de gestão no âmbito do Ministério do Esporte e satisfatório nível de transparência. Contudo, constatou-se que há riscos de ineficiência e inefetividade do

Programa de construção dos CIE referente à capacidade orçamentária e financeira dos municípios beneficiários de manterem os Centros funcionando adequadamente após a conclusão das obras financiadas pelo Governo Federal.

Diante dos riscos relacionados à sustentabilidade do Programa, optou-se por preferir recomendações no sentido de mitigar as chances de desperdício de recursos públicos provenientes de eventual subutilização ou desvio de finalidade nas ações dos centros.

Em relação ao Plano Nacional do Desporto, verificou-se que ele permanece em estado embrionário de elaboração por parte do Ministério do Esporte. A ausência desse normativo, faz com que seja desrespeitada a Lei 9.615/1998, que condiciona o repasse de recursos por parte do ME e a concessão de isenção fiscal às entidades integrantes do SND à aprovação do PND.

Por todo o exposto, entende-se pertinente as recomendações e determinações constantes da proposta de encaminhamento a seguir.

## CAPÍTULO 6

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos a consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Ministro Relator Vital do Rêgo, com a seguinte proposta:

- I Com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Esporte que:
  - I.1 elabore estudo para avaliar qualitativamente os impactos da Lei 11.438/2006 relativo ao desenvolvimento do desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento, informando, para cada uma dessas modalidades desportivas, quais as principais melhorias para o setor depois que a Lei entrou em vigor, de modo a subsidiar ações futuras do Ministério que contemplem, dentre outras coisas, ações no sentido de reduzir as desigualdades regionais e ampliar a democratização da prática social do Esporte no Brasil mediante aprimoramento da distribuição dos recursos de responsabilidade do Ministério do Esporte (item 74);
  - I.2 ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual:
    - a) adequo o nome do indicador “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC”, de forma a ficar claro à sociedade que ele tem a finalidade de medir aspectos relacionados ao Programa Segundo Tempo ou programa de governo correspondente à época da modificação do indicador (item 116);
    - b) crie indicador de gestão capaz de medir o desempenho do acesso ao esporte nas escolas públicas em geral, não somente as inseridas no Programa Mais Educação, contemplando critérios capazes de medir o desempenho do acesso ao esporte nas escolas públicas que estão localizadas em áreas de vulnerabilidade social (item 117);

- c) inclua indicadores de gestão capazes de avaliar o desempenho das políticas geridas pela pasta ministerial decorrentes dos objetivos 1117 – Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor e 1132 – Preparar e realizar os Jogos Olímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo (item 137);
  - d) inclua indicador de desempenho referente à política antidopagem de responsabilidade do Ministério do Esporte em que o objeto de análise seja o atleta examinado, considerando fatores como o público alvo dos testes de dopagem a serem elaborados pela ABCD e os resultados atribuíveis à melhoria da saúde do esportista ou da redução da prática de dopagem no esporte brasileiro (item 144);
  - g) avalie a conveniência e a oportunidade de incluir indicadores de desempenho que definam de forma clara o tipo de infraestrutura financiada/atendida pelo ME, bem como demonstre, em seus próximos relatórios de gestão, em que medida a infraestrutura esportiva financiada pelo ME está atendendo as áreas em situação de maior vulnerabilidade social do Brasil (item 156);
- I.3.1 avalie a estratégia adotada de exigir do município a apresentação de Plano de Gestão e Manutenção dos projetos já aprovados apenas no momento da prestação de contas, frente a sua real implementação pelo município, e alternativamente, em caso de insucesso da estratégia em relação aos objetivos do programa, passe a exigir, do município proponente a apresentação do Plano de Gestão e Manutenção, devidamente estruturado e fundamentado com a respectiva comprovação da capacidade financeira em manter o adequado funcionamento do CIE como condição prévia à aprovação dos projetos (item 349);
- I.3.2 analise a conveniência e oportunidade de implementar mecanismo de monitoramento para acompanhar, no período de vigência, a execução do Plano de Gestão pelo município proponente, informando isso à sociedade por meio do portal dos CIE já existente, utilizando, inclusive, o atual sistema de georreferenciamento (item 349);
- I.3.3 dê conhecimento das modalidades efetivamente desenvolvidas nos CIE às entidades nacionais de administração de cada desporto, ao COB, ao CPB, à CBDE e à CBDU, de modo a permitir que essas entidades apoiem as iniciativas ali desenvolvidas, inclusive com a possibilidade de aplicação de parte do percentual de recursos de que trata o § 2º, do art. 56 da Lei 9615/1998 para o desporto educacional e universitário, de modo a induzir que os CIE se tornem verdadeiros locais de desenvolvimento de talentos e expressiva base para o esporte de rendimento (item 349); e

- I.4 adote medidas no sentido de reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram pendentes de análise conclusiva no âmbito do Ministério considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal e capacitação do pessoal responsável pela análise das prestações de contas (item 390)
- II. Propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que inclua no processo de monitoramento relativo aos Jogos Rio 2016 avaliação com a finalidade de verificar a adequação das aquisições de materiais esportivos realizadas pelo Governo Federal para o Comitê Rio 2016 com as responsabilidades da União previstas nos termos da Matriz de Responsabilidade dos Jogos (item 274);
- III. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Esporte, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados;
- IV Encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

Brasília/DF, em 30 de setembro de 2016.

*Assinado eletronicamente*

**Paulo Malheiros da Franca Junior**

*(Coordenador)*

AUFC – matrícula 40.736-4

**Nildes Maria Leite da Silva**

AUFC – matrícula 9931-7

**Éllysson Sebastian de Araújo Rocha**

AUFC – matrícula 10.653-4

## I

Em exame Relatório Sistêmico da Função Desporto e Lazer (FiscEsporte 2016), trabalho realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, aos gestores da política desportiva e à sociedade brasileira como um todo, panorama sobre a evolução histórica do gasto federal afeto ao tema Esporte e Lazer nos exercícios de 2013 a 2015, assim como sobre os resultados da gestão da política pública do desporto nos Planos Plurianuais (PPA) 2012-2015 e 2016-2019.

Os temas abordados contemplam a análise do volume de recursos alocados ao desporto e o destino dessas verbas, a avaliação e monitoramento das políticas públicas desportivas, questões que precisam ser resolvidas pela gestão pública, identificadas em trabalhos realizados pelo TCU, e temas de destaque selecionados em função da relevância do assunto para o desenvolvimento do esporte nacional: (i) diagnóstico da situação de implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE), iniciativa declarada pelo Governo Federal como legado esportivo dos Jogos Olímpicos Rio 2016; e (ii) estágio de elaboração do Plano Nacional do Desporto, peça que, segundo a Lei 9.615/1998 e o Decreto 7.984/2013, terá a importante função de nortear as políticas esportivas do país.

## II

Os recursos orçamentários da área esportiva estão concentrados na Função 27 – Desporto e Lazer, a qual compreende as subfunções 811 – Desporto de Rendimento, 812 – Desporto Comunitário e 813 – Lazer. As duas principais fontes de receita dessa função são o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e recursos repassados pela Caixa Econômica Federal ao Ministério do Esporte (ME) por força da Lei Pelé (Lei 9.615/1998), alterada posteriormente pela Lei Agnelo/Piva (Lei 10.264/2001).

Os créditos autorizados para a função Desporto e Lazer totalizaram R\$ 3,9 bilhões em 2014, R\$ 3,8 bilhões em 2015 e R\$ 1,83 bilhão em 2016. Esses montantes representam 0,13%, 0,12% e 0,06% do total autorizado pelas respectivas leis orçamentárias anuais (LOA). Denota-se, assim, já para esse ano, redução de 53% nas dotações destinadas à aludida função, fato que irá se repetir no orçamento de 2017, segundo a proposta da LOA já encaminhada ao Congresso Nacional, cujo orçamento contemplará um corte de um pouco mais de 50% em relação a 2016, com valores que declinam de R\$ 1,8 bilhão em 2016 para R\$ 894,3 milhões em 2017.

Ao tomar como base a execução do orçamento, a função Desporto e Lazer empenhou entre 2013 a 2015, 56,18%, 73,26% e 59,72%, respectivamente, do total de recursos autorizados em cada um desses anos. Partindo-se de 27 funções orçamentárias, com a exclusão das funções Encargos Especiais e Reserva de Contingência da apuração, esses percentuais de realização das despesas correspondem a 26<sup>a</sup>, 22<sup>a</sup> e 22<sup>a</sup> posições, no referido intervalo de tempo.

Muito embora o Ministério do Esporte (ME) associe a reduzida execução das dotações autorizadas aos sucessivos contingenciamentos orçamentários, esse não é motivo a justificar a ineficácia na realização dos gastos. Com efeito, quando se examinam os valores liquidados e pagos, os dados reunidos nesse levantamento demonstram que, do total empenhado entre os anos de 2011 a 2015, houve uma liquidação média de 43% e pagamento de 28% desses recursos em relação aos valores efetivamente empenhados. No ano de 2013, por exemplo, apenas 17% dos recursos foram liquidados e pagos. Demonstra-se assim baixa execução orçamentária da despesa prevista que não foi contingenciada.

Em virtude da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o ME priorizou a destinação de recursos públicos para a promoção do esporte de alto rendimento no ano de 2015. Diante disso, apenas os programas 2035 – Esportes e Grandes Eventos Esportivos e o 2123 – Programa de gestão e manutenção do Ministério do Esporte receberam dotação no ano de 2015.

Destaco que, mesmo com o término dos eventos olímpicos, a proposta orçamentária para 2017 mantém a priorização de recursos para o desporto de rendimento (46%), ante 35% destinados ao desporto comunitário, 15% para gastos com administração geral e 4% relativos à comunicação e publicidade.

Relativamente aos gastos repassados mediante transferências voluntárias por convênios e contratos de repasse, cerca de 30% dos recursos empenhados são destinados a esse tipo de despesa, segundo dados de 2013 a 2015. A natureza discricionária da aplicação desses recursos exige critérios previamente definidos pelo gestor diligente para a distribuição dessa fatia de receita entre os estados e municípios. Entretanto, a unidade técnica constatou que não há indicação formal de parâmetros para garantir a democratização e a descentralização

do esporte e lazer para a população brasileira, nos termos do que exige o artigo 2º da Lei 9.615/1998.

No caso em apreço, observo que a distribuição dos recursos segue critérios baseados na densidade populacional, ainda que não balizados em nenhum normativo. Assim, as transferências se concentram onde há maior população. Essa lógica quase sempre favorece as localidades que apresentam maior índice de desenvolvimento humano (IDH). Como consequência, essa forma de destinação de recursos pode promover desigualdades regionais em termos de desenvolvimento esportivo.

De relevo mencionar que a unidade técnica aduziu a necessidade de o Ministério do Esporte formalizar estudos para estabelecer parâmetros mínimos que direcionem e justifiquem a aplicação dos recursos transferidos mediante convênios e contratos de repasse, a fim de promover a democratização e descentralização do desporto e lazer em todo o território brasileiro (item 49 do relatório da SecexEducação).

Ainda que tal proposta não tenha sido incluída de forma expressa no encaminhamento da unidade, alinho-me às considerações expostas sobre o tema e recomendo a adoção dos referidos estudos e definição de critérios para distribuição de recursos mediante transferências voluntárias.

Prossigo com o exame dos impactos que a Lei de Incentivo ao Esporte - LIE (Lei 11.438/2006) proporciona para o desporto brasileiro. Esse normativo possibilita que pessoas físicas e jurídicas, tributadas pelo lucro real, deduzam em até 6% e 1%, respectivamente, do imposto de renda devido, as doações e patrocínios destinados ao apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos.

Esses projetos precisam ser previamente aprovados pelo Ministério do Esporte. As renúncias de receita previstas na referida lei se iniciaram em 2007 e se estenderão até 2022. Segundo dados do próprio ministério, até o ano de 2015, a LIE promoveu a captação de cerca de R\$ 1,62 bilhão. No ano de 2015, dos cerca de R\$ 247 milhões obtidos, 71% foram direcionados a projetos de alto rendimento, 16% para o esporte de participação e 19% para o esporte educacional. Consoante dados do relatório, esses tipos de desporto assim se diferenciam:

Nos termos do art. 3º da Lei 9.615/98, entende-se por desporto de participação aquele praticado 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. O desporto de rendimento é definido como sendo aquele praticado em obediência a regras pré-definidas, com a finalidade de obter resultados. Por último, o desporto de formação ou educacional é 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.

A quantidade de projetos financiados por meio da desoneração fiscal decorrente da LIE aumentou 216% de 2008 a 2015 e a captação de recursos 300% no mesmo período. Ainda que esses números sejam representativos, o ME nunca realizou qualquer avaliação dos resultados da aplicação dessa lei no contexto do desporto educacional, de participação e de rendimento.

Na visão daquele órgão, o uso dos recursos oriundos da LIE apresenta algumas limitações, quais sejam: (i) impossibilidade de distribuir regionalmente os projetos; (ii) concentração de projetos e captação de recursos nas regiões Sul e Sudeste; (iii) dificuldade na interiorização do esporte nas pequenas cidades; (iv) preferência pelo esporte de alto rendimento por parte dos patrocinadores; e (v) grande parte dos projetos aprovados não consegue patrocínio.

A fim de corroborar as impressões do próprio ministério, a SecexEducação trouxe dados de estudos realizados por pesquisadores da Universidade de Brasília, em que se constata que a LIE amplia os recursos para o setor, mas traz sérias desigualdades quando permite que o mercado escolha o projeto que irá receber o financiamento.

Os resultados expressam que 81% dos valores captados foram para a região Sudeste, 13% para a Sul, 3% para a Centro Oeste, 2% para a Nordeste e apenas 1% para a região Norte. Tal desigualdade impede o alcance do objetivo de democratizar o esporte, levando oportunidades para todos os brasileiros.

Ademais, a lei deveria promover melhor distribuição dos investimentos, tanto em âmbito regional quanto em relação ao tipo do desporto em que os valores são aplicados. Em relação à quantidade de projetos apresentados por manifestação esportiva, de 2007 até 2015, 27% são educacionais, 23% de participação e 50% de alto rendimento.

Decerto, os recursos advindos da LIE promovem o fomento das atividades de caráter desportivo, mas não são distribuídos de forma isonômica consoante dispõe o artigo 3º da Lei Pelé. Como muito bem colocado pela unidade técnica, a renúncia fiscal propiciada pelo aludido regulamento deve ser revertida em benefícios que democratizem o acesso ao esporte. Tramita no Congresso Nacional projeto de lei para aumentar os percentuais de dedução de imposto de renda das empresas que incentivem atividades de caráter desportivo.

Alinho-me à unidade técnica para defender ser essa uma oportunidade para que o Ministério demonstre se de fato é vantajoso para a Administração elevar a renúncia de receitas priorizando regiões e setores esportivos específicos, em vez de redirecionar os recursos para setores do

meio desportivo que possuem maiores dificuldades de captação de recursos e que, portanto, merecem mais atenção do Estado.

Nesses termos, anuo a proposta de recomendar ao Ministério do Esporte que elabore estudo para avaliar qualitativamente os impactos da Lei 11.438/2006 no desenvolvimento do desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento, informando, para cada uma dessas modalidades, quais as principais melhorias para o setor depois que o referido diploma legal entrou em vigor, de modo a subsidiar ações futuras do Ministério que contemplem, dentre outras medidas, ações no sentido de reduzir as desigualdades regionais e ampliar a democratização da prática social do Esporte no Brasil mediante aprimoramento da distribuição dos recursos provenientes da Lei de Incentivo ao Esporte.

### III

Outro resultado apresentado no FiscEsporte diz respeito à avaliação e monitoramento das políticas públicas desportivas. Para tanto, a equipe promoveu a avaliação da qualidade dos indicadores vinculados ao programa 2035 – Esportes e Grandes Eventos Esportivos nos dois últimos Planos Plurianuais. Esses números medem o desempenho dos objetivos associados ao referido programa de trabalho.

Ao cotejar os dois últimos PPA, observa-se que os objetivos do programa aqui analisado se mantiveram alinhados na transição de um plano para outro e se correlacionam diretamente com a estrutura organizacional do ME, composta por três secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor; e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Das análises empreendidas, é possível concluir que, ainda que os objetivos sejam semelhantes, os indicadores utilizados pelo ME para medir o desempenho do programa em análise são diferentes quando se compara o PPA anterior e o atual. Essa discrepância prejudica a continuidade das avaliações da política pública em períodos superiores a quatro anos.

O PPA 2012-2015 continha seis indicadores para o programa 2035, enquanto o PPA 2016-2019 apresenta cinco, sendo que apenas um deles se repete de um plano para outro, a saber “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/Ministério da Educação (MEC)”.

Em relação ao penúltimo plano plurianual, quatro indicadores tinham como referência a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tal pesquisa não foi realizada em 2010 e, nos anos subsequentes, não houve a inclusão de questões que pudessem subsidiar a avaliação dos indicadores. Como

resultado, não houve medição de desempenho das ações governamentais no período, com impossibilidade de tomada de decisão pelos gestores com base nesses parâmetros.

Assinalo que, ainda que todas as medições tivessem sido realizadas, não seria possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre as variações dos indicadores e a execução das políticas desportivas. Tomo como exemplo os indicadores “proporção de municípios com calendário de eventos esportivos” e “proporção de municípios que possuem Conselho Municipal de Esporte”. Os resultados dessas taxas podem ser satisfatórios em termos de eficácia, sem trazer efetividade em termos de resultados para a política desportiva que se pretende atingir, pois, não há como garantir, por meio desses resultados, que a democratização do acesso às práticas desportivas seria alcançada ou até mesmo que as ações trariam sinergia entre diretrizes do esporte de base e os resultados alcançados pelo esporte de alto rendimento.

Ressalto também a dificuldade de se avaliar os resultados das ações relacionadas ao desporto devido à ausência de associação clara e expressa entre os indicadores e as respectivas metas e objetivos a serem avaliados. Nota-se que um avaliador externo, ou até mesmo qualquer cidadão que queira acompanhar os resultados da política pública, ao se deparar com as metas e os indicadores, terá que escolher, por aproximação, aquela que guarda maior relação com a taxa a ser medida. Essa, inclusive, foi a metodologia adotada pela unidade técnica quando da presente análise.

Por esse motivo, a SecexEducação associou ao indicador “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC” a meta que guardaria maior relação com essa avaliação:

Ampliar em 50% ao ano o acesso ao esporte a crianças, adolescentes e jovens escolares, com a oferta de múltiplas vivências esportivas voltadas ao seu desenvolvimento integral, com ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social (Programa Segundo Tempo), beneficiando 1.296.000 nas capitais e municípios com mais de 1000 habitantes e 6.136.960 nas escolas do Mais Educação.

Essa meta se refere ao objetivo “Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais”. Como bem pontuou a unidade técnica, o indicador avalia apenas parte da meta apresentada, porquanto não fornece qualquer informação acerca das escolas públicas de educação básica que estão em áreas de vulnerabilidade social e que não são contempladas pelo Programa Mais Educação.

Além disso, a taxa não é capaz de medir resultados da ampliação do acesso da população em idade escolar ao esporte. Ao ser calculado, considera a adesão das escolas da rede pública

de ensino fundamental do Programa Mais Educação (PME) às atividades do MEC chamadas “Esporte da Escola/Atletismo e Múltiplas Vivências Esportivas”.

Em suma, o indicador é calculado por meio da relação entre as escolas públicas da educação básica que participam do Mais Educação/MEC e as que oferecem o Programa Segundo Tempo como atividade. Nesse passo, acolho a proposta da unidade técnica para recomendar ao Ministério do Esporte que: (i) quando da revisão anual do PPA, adequo o nome desse indicador para ficar claro à sociedade que ele tem a finalidade de medir aspectos relacionados ao Programa Segundo Tempo ou programa de governo correspondente à época da modificação do indicador; e (ii) crie indicador de gestão capaz de medir o desempenho do acesso ao esporte nas escolas públicas em geral, não somente as contempladas pelo Programa Mais Educação, incluindo critérios capazes de medir o desempenho do acesso ao esporte naquelas escolas localizadas em áreas de vulnerabilidade social.

De forma geral, os exames empreendidos nos indicadores dos dois PPA evidenciaram que não há uma clara relação entre os índices medidos e os objetivos, metas e iniciativas cujo desempenho deveriam ser avaliados mediante a análise dos resultados.

Especificamente quanto ao PPA vigente, há indicadores sem vinculação aos objetivos do programa 2035 (Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE), assim como há objetivos que não possuem indicadores associados a eles: 1117 – Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor e 1132 – Preparar e realizar os Jogos Olímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo.

Na intenção de sanar essas deficiências, acolho as propostas de recomendação para que o ME, quando da avaliação anual do PPA, inclua indicadores de gestão capazes de avaliar o desempenho das políticas geridas pela pasta ministerial decorrentes dos objetivos 1117 e 1132. Deixo de propor modificações para o indicador da LIE, uma vez que esse assunto já foi tratado na determinação do item 22 deste voto.

Finalizo o exame pelos indicadores “Agentes capacitados para realização de exames antidoping”, “Proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo ME” e “Proporção de municípios com infraestrutura atendida pelo ME”. Segundo constatado pela equipe, o primeiro não fornece qualquer informação acerca dos atletas examinados e não é capaz de medir os resultados atribuíveis à melhoria da saúde do esportista ou da redução da prática de dopagem no esporte brasileiro, em que pese atender o objeto ao qual se vincula: “Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas.”

Como as informações sobre controle de dopagem são extraídas de um sistema que permite a extração de outras informações, inclusive as dos atletas que se submetem aos testes, anuo às considerações da SecexEducação em recomendar ao ME que, quando da revisão anual do PPA, inclua indicador de desempenho referente à política antidopagem sob sua responsabilidade em que o objeto de análise seja o atleta examinado, considerando fatores como o público alvo dos testes de dopagem a serem elaborados pela Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) e os resultados atribuíveis à melhoria da saúde do esportista ou da redução da prática de dopagem no esporte brasileiro.

Quanto aos indicadores “proporção da população atendida com infraestrutura financiada pelo ME” e “proporção dos municípios atendidos com infraestrutura financiada pelo ME”, a primeira dificuldade da análise é a vinculação entre os objetivos do Programa 2035 e os indicadores aqui mencionados.

As infraestruturas descritas nas metas do PPA 2016-2019 possivelmente associada a esse indicador compreendem núcleos comunitários e Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (CEDES), além de eventuais estruturas ligadas ao desporto escolar.

Por meio da análise desse indicador, não há como utilizar a informação para uma eventual tomada de decisão acerca de qual tipo de infraestrutura se deve direcionar esforços, a depender da região e do período considerado.

Além disso, esses indicadores, da forma como foram concebidos, não refletem de forma clara qual a finalidade da medição. Não permitem avaliar, por exemplo, se um eventual aumento da população atendida com infraestrutura esportiva decorreu da construção de quadras nas escolas ou da instalação de núcleos comunitários.

Destaco também que os indicadores não permitem identificar se houve modernização da infraestrutura esportiva ou se houve somente construção de novas obras. Essas taxas não possibilitam definir se a ampliação da infraestrutura esportiva financiada pelo ME está ocorrendo com maior ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social e contribuindo com a redução das desigualdades regionais de forma a ampliar a democratização do acesso à prática desportiva.

Reforço que os indicadores das políticas públicas de esporte devem fornecer parâmetros para tomada de decisão, bem como diagnósticos acerca das metas e objetivos do planejamento das ações do Governo Federal. Nessa toada, alinho-me ao encaminhamento da unidade técnica para recomendar ao ME que, quando da revisão anual do PPA, avalie a conveniência e a oportunidade de incluir indicadores de desempenho que definam de forma clara o tipo de infraestrutura financiada/atendida pelo ME, bem como demonstre, em seus próximos relatórios de

gestão, em que medida a infraestrutura esportiva financiada pelo ME está atendendo as áreas em situação de maior vulnerabilidade social do Brasil.

#### IV

Como parte integrante do presente relatório sistêmico, foram apresentados trabalhos realizados pelo TCU na área do desporto cujas conclusões direcionaram providências que devem ser adotadas pelo poder público, por impactarem a política voltada para o esporte brasileiro.

Os temas enfrentados foram: (i) acompanhamento do programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento (ano de 2010); (ii) Sistema Nacional do Desporto (ano de 2015), incluindo a aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé), alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva); e (iii) ações de controle realizadas pelo TCU nos objetos relacionados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

O detalhamento desses trabalhos tem como objetivo fornecer um diagnóstico do que precisa ser resolvido em relação a esses temas, por meio, inclusive, do monitoramento de determinações já expendidas em decisões anteriores deste Tribunal.

Quanto ao programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, foram analisados os seguintes tópicos: (i) iniciação ao esporte, detecção de talentos e desenvolvimento esportivo do atleta; (ii) ciência do esporte; (iii) cobertura e operacionalização do programa Bolsa-Atleta; (iv) suporte socioeducacional a atletas e pós carreira; e (v) situação atual das deliberações proferidas como resultado da auditoria realizada no programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento (Acórdãos 357/2011 e 1.801/2015, ambos do Plenário do TCU).

De forma resumida, o trabalho realizado em 2010 no esporte de alto rendimento levou à identificação de problemas relacionados ao processo de detecção, formação e preparação de atletas que poderiam colocar em risco o alcance da meta estabelecida de o Brasil se situar entre os dez primeiros colocados no ranking de medalhas dos Jogos Olímpicos de 2016.

Os achados de auditoria revelaram grande contingente de crianças e jovens sem acesso a locais de iniciação da prática esportiva; deficiências operacionais e de infraestrutura dos centros de treinamento instalados; financiamento da construção de novos centros de treinamento desvinculado de diagnóstico prévio das necessidades de cada modalidade, de sustentabilidade do equipamento e de usabilidade para o esporte de alto rendimento; produtos e serviços oferecidos pela Rede Centros de Excelência Esportiva (Cenesp) não plenamente alinhados à demanda da comunidade esportiva; e inexistência de política pública para o pós-carreira dos atletas.

Ademais, o programa Bolsa Atleta necessitava de alguns ajustes, de modo a manter a prioridade para as modalidades olímpicas e paralímpicas e a garantir maior tempestividade ao processo de concessão do benefício.

A auditoria foi apreciada pelo Plenário do TCU por meio do Acórdão 357/2011, da relatoria do Exmo Ministro-Substituto Augusto Sherman, com expedição de onze recomendações à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (Snear). Posteriormente, o TCU monitorou o cumprimento da primeira decisão, a qual apontou problemas críticos no aludido programa.

Por meio do Acórdão 1.801/2015-TCU-Plenário, o TCU considerou não implementadas a maioria das recomendações: (9.1.2) institucionalizar sistema nacional de detecção de talentos; (9.1.4) estruturar plano estratégico para o direcionamento dos recursos disponíveis à Rede de Centros de Excelência Esportiva (Cenesp); (9.1.5) aprimorar sistema de monitoramento das ações da Rede Cenesp financiadas pelo ME; (9.1.9) estruturar plano estratégico de apoio aos atletas depois do encerramento da carreira; e (9.1.10) adotar providências quanto ao cumprimento e controle da exigência prevista no art. 34, inciso I, da Lei 9.615/1998 (registrar o contrato especial de trabalho desportivo do atleta profissional na entidade de administração da respectiva modalidade desportiva).

Na construção desse relatório sistêmico, a SecexEducação buscou atualizar informações para verificar o cumprimento desses itens não implementados por ocasião da prolação do Acórdão 1.801/2015-TCU-Plenário.

No que se refere à detecção de talentos, o ME informou que os programas Segundo Tempo e Atleta na Escola, bem como a implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) são as ferramentas para a transição entre o esporte de base e o esporte de alto rendimento. Os CIE têm como objetivo ampliar a disponibilização de infraestrutura esportiva, incluindo equipamentos, em todo o território nacional, de forma a integrar, em um único espaço físico, atividades de iniciação e de formação de atletas em até doze modalidades olímpicas, seis paralímpicas e uma não olímpica.

Os trabalhos de monitoramento e as atualizações de informação solicitadas pela SecexEducação para a elaboração desse relatório sistêmico evidenciaram que o item 9.1.2 não foi atendido, dado que os instrumentos de planejamento utilizados pela Snear não contemplam plano voltado a universalizar a iniciação à prática esportiva no país.

Verificou-se, ainda, que algumas das iniciativas da Snear sofreram descontinuidade, como, por exemplo, o projeto Descoberta de Talentos Esportivos e a proposta de utilizar o Programa Segundo Tempo como ligação entre o esporte educacional e o esporte de alto rendimento.

No que diz respeito ao cumprimento das recomendações proferidas com vistas ao aprimoramento da Rede Cenesp, o ME limitou-se a informar que essa iniciativa se encontra suspensa por razões orçamentárias. Essa rede era composta por quatorze centros de ensino de educação física ou esportes destinados ao desenvolvimento da ciência do esporte, com estímulo de estudos e pesquisas científicas para fomentar a produção de conhecimento científico na área esportiva e consequentemente melhorar o desempenho dos atletas.

Quanto às recomendações no sentido de estruturar plano estratégico de apoio aos atletas depois do encerramento da carreira e exigir da entidade desportiva empregadora o registro do contrato de trabalho do atleta a ela vinculado, o ME não apresentou resposta. Além disso, a SecexEducação não encontrou evidências de que tais recomendações foram implementadas.

Muito embora se conclua que os itens ainda carecem de cumprimento, a unidade técnica não propôs encaminhamento nestes autos para o acompanhamento pelo TCU das questões pendentes de solução, tendo em vista que o Acórdão 1.801/2015-TCU-Plenário determinou novo monitoramento exatamente para esse propósito.

Antes de adentrar ao próximo tema, trago para essa decisão dados de uma pesquisa internacional realizada pelo consórcio *Sports Policies Leading to Internacional Sporting Success* (SPLISS), divulgada em meados de novembro de 2013, cujos dados coletados concluíram que os alcances das políticas desenvolvidas pelo Brasil na área esportiva não impactariam os resultados das Olimpíadas Rio 2016.

O referido diagnóstico baseou-se em compilação de critérios para análise dos sistemas esportivos que resultam em altos desempenhos no esporte de rendimento. Para tanto, analisaram-se nove pilares: i) suporte financeiro; ii) organização e estrutura de políticas para o esporte; iii) participação e esporte de base; iv) identificação de talentos e sistema de desenvolvimento; v) suporte para atletas e pós-carreira; vi) instalações esportivas; vii) desenvolvimento e suporte para técnicos; viii) competições nacionais e internacionais; ix) pesquisa científica.

Cada um desses pilares é composto por um número determinado de indicadores com seus respectivos fatores críticos de sucesso (FCs). Os percentuais medidos baseiam-se na presença ou não de fatores críticos para o sucesso (FCS) de cada pilar avaliado.

A metodologia foi aplicada em dezesseis nações, incluindo o Brasil, alguns países da Europa, Japão, Austrália, Coreia do Sul e Canadá. Essa pesquisa, em breves palavras, criou um modelo que avalia cada país por meio de um "Índice de Desenvolvimento Esportivo". Esse mecanismo pode ajudar, inclusive, na formulação de políticas para o esporte de alto rendimento.

Consoante os estudos do SPLISS, para ter sucesso esportivo, os países precisam priorizar quatro áreas: suporte financeiro, suporte para atletas e pós-carreira, melhores instalações esportivas e desenvolvimento e suporte para técnicos.

O desempenho de cada país nos jogos de verão, no período entre 2009 e 2012, incluindo os Jogos Olímpicos de Londres e os campeonatos mundiais que ocorreram nesse intervalo de tempo, também foi considerado na classificação da pontuação de cada país. Os resultados indicam a França com o melhor desempenho e a Valônia, região da Bélgica, em último lugar.

Segundo dados da Universidade de São Paulo (disponível em: <<http://www5.usp.br/36879/segundo-pesquisa-olimpiadas-devem-fomentar-sucesso-esportivo-no-brasil-a-longo-prazo/>>), na comparação com os outros países, o Brasil ficou acima da média das outras nações apenas nos pilares suporte financeiro (47%) e competições nacionais e internacionais (50%).

Em contraponto, as áreas de esporte de base, identificação de novos talentos e instalações esportivas foram os pilares em que o Brasil obteve os piores resultados. Nessa ordem, a pesquisa identificou 24%, 0% e 11% dos FCS.

Por certo, estudos comprovam que o país que sedia Jogos Olímpicos tende a incrementar seu quadro de medalhas em decorrência da melhoria de desempenho na área esportiva. O Brasil obteve a 22ª posição nas Olimpíadas de Londres em 2012 e tinha como meta o 10ª lugar nas Olimpíadas do Rio, alcançando ao fim a 13ª posição.

Contudo, tarefa árdua será manter o incremento de melhoria alcançado pelo reflexo da realização das Olimpíadas no país. Como é de conhecimento de todos, o esporte de alto rendimento depende de uma boa estratégia da detecção de talentos nos esportes ditos como de base. Assim, investimentos no desporto escolar são fundamentais para o alcance de respostas positivas a longo prazo.

Pelos resultados apresentados pela metodologia SPLISS, demonstra-se que o Brasil está entre os países mais ineficientes na aplicação dos recursos destinados ao esporte. Os dados indicam que o país está entre as nações que mais aportam recursos no setor, não obstante ter resultados deficientes associados ao esporte de base, detecção de talentos e instalações esportivas.

Os investimentos brasileiros não proporcionam o aprimoramento dos demais pilares analisados, tampouco majoram o desempenho dos atletas em competições internacionais quando comparados com nações cujo suporte financeiro é equivalente ao brasileiro.

Por meio dessas informações, fica evidenciada a baixa eficiência e efetividade dos recursos aplicados no desporto nacional. Lembro que o suporte financeiro é majoritariamente

público, sendo que os recursos privados contribuem de forma residual. A solução desses problemas passa por um planejamento adequado que estabeleça políticas públicas capazes de diagnosticar quais pontos de disfunção precisam ser atacados para que os resultados sejam maximizados.

Outro trabalho apresentado foi o levantamento realizado para compreender como funciona o Sistema Nacional do Desporto (SND). Esse sistema está contido no Sistema Brasileiro do Desporto e compreende o Comitê Olímpico do Brasil (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), a Confederação Brasileira de Clubes (CBC), as confederações nacionais, bem como outras entidades regionais e nacionais ligadas ao esporte. Tais entidades têm por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento.

As principais constatações apontam que o SND, apesar de ser um sistema privado, depende de expressiva parcela de recursos públicos, inclusive para manutenção das entidades que o compõem, em afronta ao que dispõe o artigo art. 18, inciso I, da Lei 9.615/1998, o qual estabelece que as entidades a serem beneficiadas com recursos públicos federais devem ter autonomia e viabilidade financeiras. Foi observado também reduzido nível de transparência das informações afetas à gestão de recursos públicos por essas entidades, em detrimento do controle social requerido na já citada lei.

O levantamento deu origem a uma fiscalização de orientação centralizada (FOC) no COB, na CBC, na CPB e em outras dez confederações para verificar a conformidade da aplicação dos recursos provenientes da Lei Agnelo/Piva. Os resultados deste trabalho foram consolidados no TC 023.922/2015-0.

Quanto ao acompanhamento dos Jogos Olímpicos pelo TCU, desde 2009, há trabalhos específicos para fiscalizar os procedimentos de preparação do evento, de forma a assegurar a eficiência e transparência dos gastos. Nesse passo, avaliações foram realizadas em relação à matriz de responsabilidades, ao resultado operacional do Comitê Rio 2016 e ao legado dos Jogos.

No contexto da matriz, é oportuno lembrar que as ações e correspondentes despesas da realização das Olimpíadas foram divididas basicamente em três grupos: (a) Matriz de Responsabilidades: em que constam ações de responsabilidade de cada um dos três níveis de governo participantes, referentes às instalações dos Jogos; (b) Planos de Políticas Públicas: ações que atendem a necessidades da população, tais como as de mobilidade urbana, mas que são legados dos Jogos; (c) Despesas do Comitê Organizador do Jogos (Cojo) ou Comitê Rio 2016.

Ainda que tenham sido identificadas deficiências na atualização das informações da matriz, o monitoramento concluiu que não havia indícios de riscos graves de atrasos nas obras da Ma-

triz de Responsabilidades. Quanto aos Planos de Políticas Públicas e do Comitê Rio 2016, as informações disponibilizadas pela Autoridade Pública Olímpica apresentavam-se resumidas e desacompanhadas de análises e avaliações dos dados apresentados.

Em relação ao resultado operacional do Comitê, assinalo que tramita neste Tribunal o TC 018.312/2015-2, ainda pendente de deliberação, o qual avalia a continuidade da jurisdição do TCU, em face da revogação do artigo 15 da Lei do Ato Olímpico, que autorizava a destinação de recursos públicos para cobertura de déficit no resultado operacional da entidade.

Questão particular, identificada na elaboração deste relatório sistêmico, diz respeito à aquisição de materiais destinados à infraestrutura das competições, itens de natureza operacional que, a princípio, seriam de responsabilidade do Comitê Rio 2016, mas que foram adquiridos com recursos federais.

A fim de melhor apurar a questão, acolho a proposta da SecexEducação no sentido de determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que inclua no processo de monitoramento relativo aos Jogos Rio 2016 avaliação com a finalidade de verificar a adequação das aquisições de materiais esportivos realizadas pelo Governo Federal para o Comitê Rio 2016 com as responsabilidades da União previstas nos termos da Matriz de Responsabilidade dos Jogos.

Relativamente ao legado, o Acórdão 2.758/2014-TCU-Plenário definiu os parâmetros mínimos a serem contemplados quando da elaboração do Plano de Legado (PL) pelo ME, a saber: ente público ou privado responsável pela destinação de cada empreendimento, custos previstos de manutenção, finalidade após a realização das competições e os benefícios esperados.

Registro que a documentação encaminhada pelo ME para fins de cumprimento da citada decisão, não identifica quais seriam os entes responsáveis, os custos de manutenção e os benefícios esperados pela sociedade. Não há definição clara também de quais serão os legados social, de transporte, econômico, de segurança, ambiental, urbano, do conhecimento e lições aprendidas após a realização dos Jogos Rio 2016. Para esse tópico, não há propostas definidas neste trabalho, dado que já há processo específico acompanhando a questão.

## V

O presente relatório também abordou temas considerados de destaque em relação à função Desporto e Lazer. Um deles é a implementação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) e as consequentes ações para sustentabilidade futura desses complexos. Esse tipo de infraestrutura está diretamente relacionado ao desenvolvimento do esporte de base, com o potencial de identificar talentos e formar atletas, propiciando a conexão dessas ações com o esporte de alto rendimento.

Os centros fazem parte do legado esportivo dos Jogos Rio 2016 e são dotados de instalações e equipamentos para ofertar a prática de esportes olímpicos e paralímpicos, construídos a partir de projetos básicos padronizados fornecidos pelo ME.

Assinalo que há critérios para a seleção dos municípios a serem contemplados com a iniciativa, a fim de priorizar regiões com alta vulnerabilidade social e que detenham situação fundiária que permita rápido início das obras. Ademais, os municípios devem demonstrar comprometimento com a gestão, funcionamento e manutenção do CIE.

Segundo informações encaminhadas pelo ME, com dados de abril desse ano, 566 municípios apresentaram propostas para receber recursos para construção dos CIE. O resultado da seleção foi divulgado em dezembro de 2013. Desse total, 263 municípios foram habilitados para a construção de um total de 285 unidades, com 249 termos de compromisso ativos, segundo dados de 19/4/2016.

O ME informou, ainda, que para executar os 285 projetos aprovados a estimativa inicial era de aproximadamente R\$ 967 milhões. Atualmente, o recurso para atendimento às 249 operações ativas é de R\$ 891.814.687,04, o que representa um custo médio de R\$ 3,581 milhões. O montante financeiro liberado até abril de 2016 era de R\$ 24.187.099,69.

A fim de dar capilaridade à fiscalização das obras objeto da transferência de recursos, o ME recebe auxílio da Caixa Econômica Federal (CAIXA) na aprovação e demais atos das etapas de execução. Os municípios possuem três modelos de projeto padrão para a escolha que melhor se encaixar com as dimensões do terreno e com as possibilidades de execução.

A meta prevista para conclusão das obras de todos os centros, segundo dados do ME, é o ano de 2018. Estima-se que, entre 2016 e 2018, cerca de 1/3 seja concluído a cada ano, o que representaria cerca de 83 CIE por exercício. Contudo, pelos dados disponibilizados em abril desse ano, observa-se que essa meta não será cumprida nos termos previstos, uma vez que apenas 39 CIE estavam autorizados a iniciar as obras em 2016 e apenas um CIE foi concluído até o momento.

O prazo médio de conclusão das unidades é de 180 dias. Destaco que o único centro entregue, na cidade de Franco da Rocha, interior paulista, demorou cerca de um ano para ser concluído (26/6/2016), a contar da data do primeiro repasse de recursos (28/5/2015), consoante dados do sistema de acompanhamento de obras da CAIXA.

Importante mencionar que, apesar de 95 projetos estarem com licitações realizadas, apenas 39 tiveram autorização para início das obras. Parte desse baixo número de autorizações advém de restrições orçamentárias do Ministério do Esporte por conta de contingenciamentos.

Segundo o ME, o corte orçamentário chegou a 79% dos recursos inicialmente previstos para o programa quando da primeira concepção dos Centros de Iniciação ao Esporte.

De acordo com informações do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do ME, a falta de recursos impediu o início das obras de 21 projetos aprovados. Como os projetos são padronizados, cada município recebe R\$ 15 mil para adaptá-los às condições locais antes do início das obras. Nesse passo, a falta de orçamento, além de impactar o andamento físico de obras já iniciadas, prolongando o cronograma inicial muito além do esperado, também pode resultar em prejuízos aos cofres públicos, dado que os municípios promovem a atualização do projeto, mas não logram dar continuidade à execução do empreendimento.

Os contingenciamentos orçamentários são um dos motivos já diagnosticados por esse Tribunal (Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário) da proliferação de obras paralisadas que, se não tratadas a tempo, acabam por se tornar obras inacabadas. Lembro também que, de acordo com o estudo do SPLISS, se o Brasil pretende melhorar seu desempenho no quadro de medalhas nas Olimpíadas vindouras, a área de instalações esportivas precisa ser focada como prioritária, em face do baixo desempenho do país nesse pilar.

Por esses motivos, incluo encaminhamento não proposto pela unidade instrutiva para alertar ao ME que, antes de direcionar recursos para outros programas que incluam a realização de obras para promover a infraestrutura do esporte, atenda ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas no âmbito dos CIE.

A conclusão desses centros não deve ser o único foco do ME para promover a melhoria na infraestrutura das instalações esportivas. De nada adianta o município concluir a obra se não terá condições de mantê-la. Mais uma vez há riscos de desperdício de recursos públicos ante a potencial paralisação das atividades do CIE.

Os procedimentos de auditoria englobaram a aplicação de questionários para aqueles municípios que têm proposta ativa para construção dos CIE. Desse total, 72 responderam, ainda que fosse possível deixar algumas respostas em branco para algumas perguntas. As respostas evidenciam que 58% dos municípios não haviam iniciado a elaboração do Plano de Gestão e Manutenção, 40% já haviam iniciado e apenas um havia concluído.

Tanto o Plano de Gestão e Manutenção quanto o Termo de Responsabilidade pela posterior gestão são condicionantes para a aprovação da prestação de contas. Nesse termo, o município se compromete a garantir o funcionamento e manutenção dos CIE e a ser fiel depositário (e não proprietário) dos equipamentos adquiridos com verba federal constantes do projeto-padrão.

Na linha defendida pela unidade técnica, deixar a apresentação desse Plano para a fase de apresentação da prestação de contas final é bastante temerário, haja vista que 48% dos municípios afirmaram que não possuem previsão orçamentária para arcar com os custos de manutenção dos centros. Assinlo que dos 52% que responderam já ter previsão orçamentária, muitos deles não apropriaram despesas relevantes para custear a manutenção do centro, a exemplo de compra e manutenção de aparelhos, segurança, limpeza e reparos necessários, primeiros socorros e até mesmo custos com água e luz.

A despeito das deficiências na estruturação dos planos de gestão, 65% dos 60 municípios respondentes afirmaram já ter selecionado as modalidades a serem praticadas nos respectivos centros. Por esse motivo, em face do que dispõe o artigo 56, § 2º da Lei Pelé, que trata da destinação de recursos do COB, CPB e CBC para os desportos educacional e universitário, concordo com as conclusões da unidade técnica sobre a possibilidade dessas entidades apoiarem as iniciativas desenvolvidas nos CIE, a fim de que esses locais sirvam para identificar talentos aptos para o esporte de rendimento.

De um modo geral, os principais riscos para a implementação dos CIE podem ser resumidos em: (i) alto percentual de municípios com planejamento orçamentário não iniciado para gerir o CIE; (ii) descontinuidade na gestão municipal; e (iii) alto percentual de municípios que esperam receber apoio da União, principalmente, financeiro.

Por certo, a mera entrega da obra não se traduz na efetividade da política. Acrescento ainda a importância desses centros para a conexão entre os esportes de base e de alto rendimento, além da democratização do acesso ao esporte em várias localidades do país, incluindo aquelas de grande vulnerabilidade social.

Ante essas constatações, concordo com as propostas alvitadas pela SecexEducação para recomendar ao ME que: mantenha atualizado o sistema de georreferenciamento dos CIE mesmo após a conclusão das obras; avalie o momento adequado para exigir do município o Plano de Gestão e Manutenção desses centros, estabelecendo prazos para o envio desses planos ao ministério; monitore o acompanhamento desses Planos de Gestão, dando ciência à sociedade sobre o andamento destes; informe outras entidades do Sistema do Desporto Nacional acerca das modalidades desenvolvidas em cada centro, de forma que estas possam apoiar as iniciativas ali desenvolvidas, inclusive por meio dos recursos da Lei Agnelo/Piva.

Passo ao exame do outro tema de destaque do relatório sistêmico. Trata-se da elaboração do Plano Nacional do Desporto (PND) e da Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte (LDB/SNE).

O SND tem como alvo o aprimoramento do esporte de rendimento e é composto essencialmente pelo COB, CPB, CBC, além de outras entidades regionais, a exemplo das confederações de cada modalidade esportiva. O SNE está concebido como um sistema mais amplo, que tem como objetivo promover e fomentar políticas esportivas para toda a população brasileira, em relação a qualquer tipo de desporto.

A LDB estava em fase de elaboração e tem como premissa definir a estrutura organizativa e o funcionamento do SNE, com caracterização dos serviços a serem ofertados, dos níveis de atendimento e dos responsáveis pela execução em cada nível, bem como com a definição das competências tanto do setor público de todos os entes federativos, como das entidades privadas que atuariam em regime de colaboração com a administração pública. Haveria, portanto, tratamento dedicado a todo o universo do desporto nacional, tanto profissional como não profissional.

O Projeto de Lei abrangeria toda a estrutura do esporte brasileiro, incluindo financiamento, fontes de recursos, formação de pessoal, gestão dos equipamentos esportivos, segurança nos eventos, inclusão social de gênero e de pessoas com necessidades especiais, além da regulamentação de profissões e transição de carreira, entre outros temas.

De forma complementar, o PND é um plano decenal elaborado em observância ao artigo 217 da Constituição Federal, que deve se basear em análise prévia sobre a situação atual do desporto brasileiro, definir diretrizes e realizar planejamento, por meio da indicação de prioridades, metas e requisitos, a fim de solucionar os problemas detectados e alcançar as diretrizes propostas.

Como todo instrumento de planejamento, deve conter os responsáveis por cada ação, prevenindo a coordenação e integração entre os órgãos e entidades que compõem o SNE, assim como deve conter mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

Em relação à conclusão da estrutura do projeto da LDB/SNE, o ME instituiu Grupo de Trabalho para elaboração do documento, integrado por 24 representantes de diversos segmentos esportivos. O grupo apresentou um relatório preliminar, mas não finalizou a proposta e informou que restam pendentes alguns estudos. O processo, da maneira como foi concebido, foi descontinuado.

A recente mudança de ministros da pasta motivou uma redefinição da estratégia inicial que estabelecia a construção de dois documentos em separado. Nessa perspectiva, a proposta de PND conteria, em documento único, as bases preconizadas do que seria a LDB/SNE, garantindo a organização, a definição de responsabilidades, os objetivos para o desporto nacional, e, a partir disso, a relação de diretrizes e metas a serem perseguidas para um período decenal.

Essa nova formulação do PND está em estágio mais incipiente, em que pese já estar previsto grupo de trabalho com plano de ação contendo prazos e responsáveis para a apresentação da peça, que aproveitará os estudos já realizados para a formulação do documento.

A fim de corroborar a importância desse plano, destaco que tanto a Lei 9.615/1998 como o Decreto 7.984/2013 dispõem que os recursos do Ministério do Esporte, inclusive aqueles repassados aos componentes do Sistema Nacional do Desporto (SND), serão aplicados conforme dispuser o Plano Nacional do Desporto e que somente serão beneficiadas com isenções fiscais e repasses de recursos públicos federais as entidades do SND que, dentre outras coisas, demonstrarem compatibilidade entre as ações desenvolvidas para a melhoria das respectivas modalidades desportivas e o PND.

Os repasses de recursos deveriam ocorrer mediante contrato de desempenho, em consonância com as metas e diretrizes do Plano. Ante a inexistência desse importante instrumento, o ME esclarece que monitora e avalia a política nacional de esporte mediante o acompanhamento do PPA, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP e do Planejamento Estratégico do órgão. Este, aliás foi institucionalizado no âmbito do ME apenas em 23 de março de 2016, por meio do Memorando-Circular SE/ME 16, o que já indica que só servirá para a base das análises ao final desse ano, ante a ausência de maturação para fornecer resultados consistentes.

Lembro também que os exames realizados nos indicadores do PPA como instrumentos de avaliação da política pública do desporto indicam que as ferramentas de avaliação e/ou monitoramento da política pública a cargo do ME não possuem efetividade, uma vez que, ou não são calculados desde 2009 ou não se conectam às metas estabelecidas a ponto de servir para a gestão e tomada de decisão em relação às disfunções da política de desporto.

Com essas considerações, anuo às conclusões da unidade instrutiva de que a solução para os problemas relatados envolve primordialmente um planejamento robusto para a área, de médio a longo prazo.

A SecexEducação informa que o Ministério do Esporte apresentou ao TCU plano de ação contendo cronograma de atividades e respectivos prazos e responsáveis para a apresentação do Plano Nacional do Desporto, bem como constituiu grupo de trabalho para tratar de sua elaboração. Nesse passo, incluiu determinação para o acompanhamento das ações desse plano pela unidade instrutiva, visto que o PND é instrumento fundamental para alavancar os resultados do desporto nacional.

Por fim, a unidade técnica identificou fragilidade no acompanhamento dos processos de prestação de contas por parte do ME. Atualmente, o órgão possui cerca de 2.800 processos de

prestação de contas de convênios celebrados e de projetos esportivos aprovados por meio da LIE que estão pendentes de análise por parte do órgão. Tal situação é crítica, haja vista a veiculação constante de notícias na mídia sobre a malversação desses recursos por parte de alguns convenentes.

Em face dessa situação, concordo com a SecexEducação em recomendar ao Ministério do Esporte que adote medidas no sentido de reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram pendentes de análise conclusiva no âmbito do Ministério considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal e capacitação da equipe responsável pela análise das prestações de contas.

Feitas essas considerações, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela SecexEducação, com os ajustes que entendo pertinentes, e Voto para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de dezembro de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

# ACÓRDÃO

## ACÓRDÃO Nº 3140/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.602/2016-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério do Esporte.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado com vistas à produção do Relatório Sistêmico da Função Desporto e Lazer – FiscEsporte 2016, que tem por objetivo oferecer ao Congresso Nacional, aos gestores da política desportiva e à sociedade brasileira, panorama sobre a evolução histórica do gasto federal afeto ao tema Esporte e Lazer nos exercícios de 2013 a 2015;

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

- 9.1 recomendar ao Ministério do Esporte (ME), com fulcro no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:
  - 9.1.1 formalize estudos para estabelecer parâmetros mínimos que direcionem e justifiquem a aplicação dos recursos transferidos mediante convênios e contratos de repasse, a fim de promover a democratização e descentralização do desporto e lazer em todo o território brasileiro;

- 9.1.2 elabore estudo para avaliar qualitativamente os impactos da Lei 11.438/2006 (Lei de Incentivo ao Esporte) relativos ao desenvolvimento do desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento, informando, para cada uma dessas modalidades desportivas, quais as principais melhorias para o setor depois que a lei entrou em vigor, de modo a subsidiar providências futuras do Ministério que contemplem, dentre outras medidas, ações no sentido de reduzir as desigualdades regionais e ampliar a democratização da prática social do esporte no Brasil mediante aprimoramento da distribuição dos recursos provenientes da Lei de Incentivo ao Esporte;
- 9.1.3 ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual:
- 9.1.3.1 adequue o nome do indicador “Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC”, de forma a ficar claro à sociedade que ele tem a finalidade de medir aspectos relacionados ao Programa Segundo Tempo ou programa de governo correspondente à época da modificação do indicador;
- 9.1.3.2 crie indicador de gestão capaz de medir o desempenho do acesso ao esporte nas escolas públicas em geral, não somente as inseridas no Programa Mais Educação, contemplando critérios capazes de medir o desempenho do acesso ao esporte nas escolas públicas que estão localizadas em áreas de vulnerabilidade social;
- 9.1.3.3 inclua indicadores de gestão capazes de avaliar o desempenho das políticas geridas pela pasta ministerial decorrentes dos objetivos 1117 – Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor e 1132 – Preparar e realizar os Jogos Olímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo;
- 9.1.3.4 inclua indicador de desempenho referente à política antidopagem de responsabilidade do Ministério do Esporte em que o objeto de análise seja o atleta examinado, considerando fatores como o público alvo dos testes de dopagem a serem elaborados pela Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) e os resultados atribuíveis à melhoria da saúde do esportista ou da redução da prática de dopagem no esporte brasileiro;
- 9.1.3.5 avalie a conveniência e a oportunidade de incluir indicadores de desempenho que definam de forma clara o tipo de infraestrutura financiada/atendida pelo ME;
- 9.1.4 exija do município a apresentação de Plano de Gestão e Manutenção dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE), devidamente estruturado e fundamentado, com a respec-

- tiva comprovação da capacidade financeira em manter o adequado funcionamento do centro, como condição prévia para a formalização dos respectivos termos de compromisso, tendo em vista o risco de ineficácia da política pública de esporte voltada ao efetivo funcionamento dos centros;
- 9.1.5 analise a conveniência e oportunidade de implementar mecanismo de monitoramento para acompanhar, no período de vigência, a execução do Plano de Gestão pelo município proponente, disponibilizando informações à sociedade por meio do portal dos CIE já existente, utilizando, inclusive, o atual sistema de georreferenciamento;
- 9.1.6 dê conhecimento das modalidades efetivamente desenvolvidas nos CIE às entidades nacionais de administração de cada desporto, ao COB, ao CPB, à CBDE e à CBDU, de modo a permitir que essas entidades apoiem as iniciativas ali desenvolvidas, inclusive com a possibilidade de aplicação de parte do percentual de recursos de que trata o § 2º, do art. 56 da Lei 9.615/1998 para o desporto educacional e universitário, de modo a induzir que os CIE se tornem verdadeiros locais de desenvolvimento de talentos e expressiva base para o esporte de rendimento;
- 9.1.7 adote medidas no sentido de reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram pendentes de análise conclusiva no âmbito do Ministério considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal e capacitação da equipe responsável pela análise das prestações de contas;
- 9.2. alertar o Ministério do Esporte, com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que antes de direcionar recursos para outros programas que incluam a realização de obras para incrementar a infraestrutura do esporte, atente para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, em especial o legado esportivo relacionado à construção dos Centros de Iniciação Esportiva;
- 9.3 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que:
- 9.3.1 inclua no processo de monitoramento relativo aos Jogos Rio 2016 avaliação com a finalidade de verificar a adequação das aquisições de materiais esportivos realizadas pelo Governo Federal para o Comitê Rio 2016 com as responsabilidades da União previstas nos termos da Matriz de Responsabilidade dos Jogos;
- 9.3.2 adote providências, para que o Ministério do Esporte demonstre, em seus próximos relatórios de gestão, em que medida a infraestrutura esportiva financiada pelo ministério está atendendo as áreas em situação de maior vulnerabilidade social do Brasil;

- 9.4 determinar à SecexEducação que acompanhe, por meio de processo específico, a implementação do Plano Nacional do Desporto pelo Ministério do Esporte, baseando-se no cronograma de atividades e respectivos prazos descritos no Plano de Ação já entregue pelo órgão ao TCU;
- 9.5 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Esporte, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados;
- 9.6 com fundamento no inciso V do artigo 169 do Regimento Interno do TCU, arquivar o presente processo.
10. Ata nº 50/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/12/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3140-50/16-P.
13. Especificação do quorum:
- 13.1 Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).
- 13.2 Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
- 13.3 Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

## Referências bibliográficas

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2016. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. *Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte*. Brasília, abril/2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Instituiu normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm)

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11438.htm)

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da república federativa do Brasil. Brasília, DF, 14 jan. 2016. Disponível em: <http://www.in.gov.br>

MATIAS, Wagner Barbosa et al. *A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil*. Movimento, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan/mar. de 2015.

Relatório Sistemico de Fiscalização

# Desporto e lazer



## Responsabilidade pelo Conteúdo

- Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (Secex-Educação)

## Responsabilidade Editorial

- Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
- Secretaria de Comunicação (Secom)
- Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

## Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

- Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

## Fotos

- Istock

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)

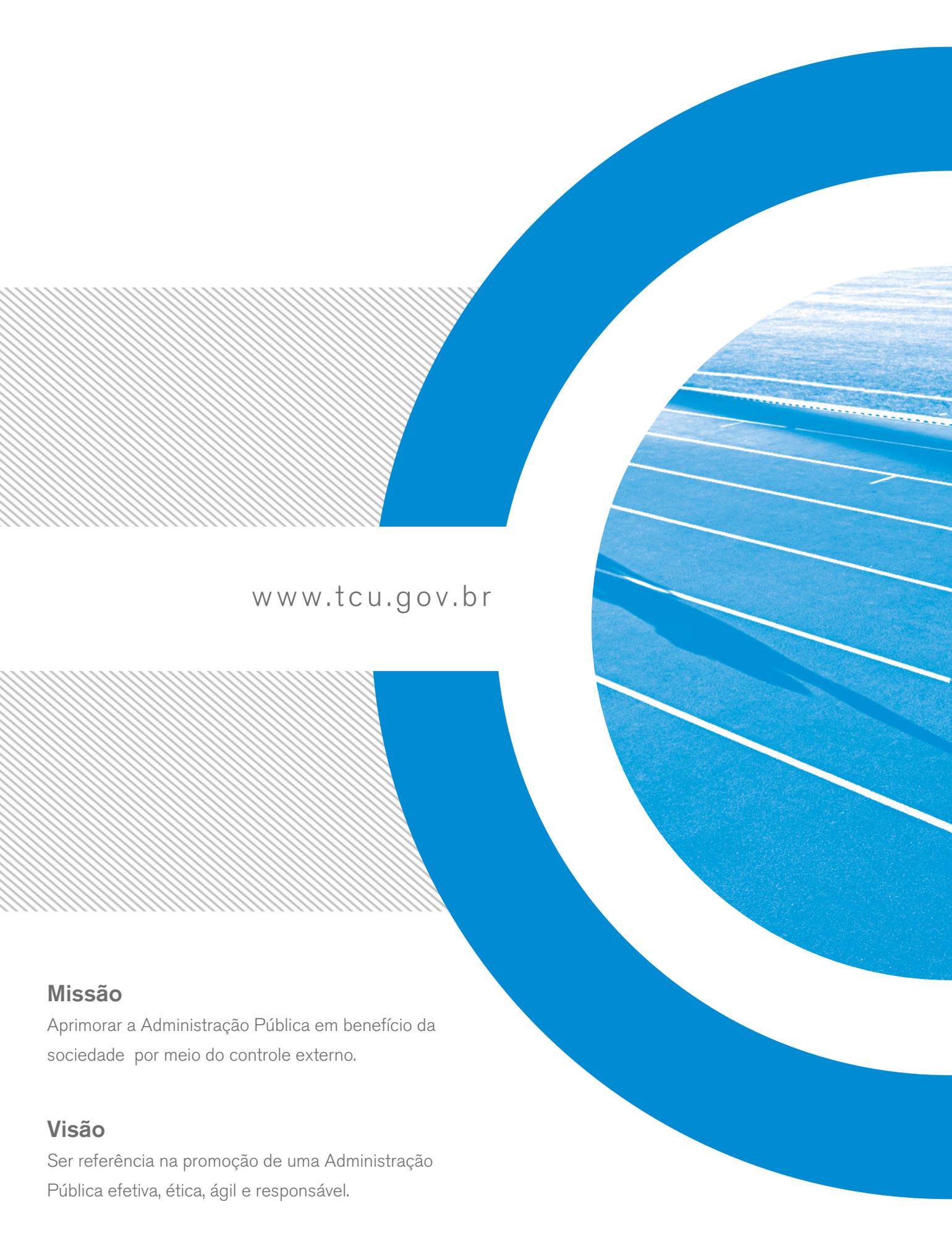
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III - sala 119

CEP: 70.042-900 - Brasília – DF

Tel: (61) 3316-7352

secexeduc@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam



[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.