

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

MIZAEL CONRADO DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA DO COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO APÓS
18 ANOS DA PROMULGAÇÃO DA LEI AGNELO PIVA**

**RIO DE JANEIRO
2019**

MIZAEEL CONRADO DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA DO COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO APÓS
18 ANOS DA PROMULGAÇÃO DA LEI AGNELO PIVA**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao
programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública e de Empresas da
Fundação Getúlio Vargas para obtenção do
título de Mestre em Administração Pública.**

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

**RIO DE JANEIRO
2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Oliveira, Mizael Conrado de
Governança do Comitê Paralímpico Brasileiro após 18 anos da promulgação da lei Agnelo Piva / Mizael Conrado de Oliveira. – 2019.
107 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Humberto Falcão Martins.

Inclui bibliografia.

1. Comitê Paralímpico Brasileiro. 2. Governança corporativa. 3. Associações Sem fins lucrativos - Administração. 4. Organizações não-governamentais – Administração. I. Martins, Humberto Falcão. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 658.048

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403



MIZAELO CONRADO DE OLIVEIRA

“GOVERNANÇA DO COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO APÓS 18 ANOS DA PROMULGAÇÃO DA LEI AGNELO PIVA”.

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

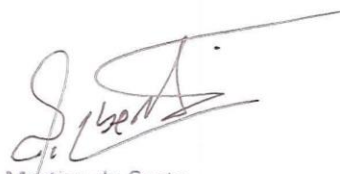
Data da defesa: 09/12/2019

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Presidente da Comissão Examinadora: Prof^o Humberto Falcão Martins


Humberto Falcão Martins
Orientador


Paulo Roberto de Mendonça Motta
Membro Interno


Alberto Martins da Costa
Membro Externo

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

Agradecimentos

Agradeço ao amigo Gilberto Porto e ao Professor Roberto Pimenta, por me incentivarem a iniciar esta jornada.

Ao meu professor orientador, Prof. Dr. Humberto Falcão Martins, sou grato pelo apoio e pela confiança.

Aos amigos Alberto Martins e Ramon Pereira, agradeço o apoio, conselhos e incentivo.

Ao meu irmão Gustavo Carvalho, agradeço o apoio incondicional e por sempre acreditar que seria possível.

Ao meu querido filho Davizinho, a quem dedico este trabalho e agradeço por me inspirar e por me fazer sempre enxergar o caminho.

RESUMO

Objetivo – Este estudo teve como principais objetivos: identificar o nível de governança do Comitê Paralímpico Brasileiro; Relacionar a evolução do CPB com as normas emanadas pelo Estado tendentes a criar e fortalecer a governança nas entidades de organização do desporto e avaliar a contribuição destas normas na evolução da governança do Comitê Paralímpico Brasileiro.

Metodologia – A metodologia utilizada foi o estudo de caso, com uma abordagem de pesquisa exploratória.

Resultados – Por meio de uma pesquisa exploratória e da aplicação desse processo, através da aplicação do instrumento avaliativo de governança do Tribunal de Contas da União (TCU), ficou demonstrado que o CPB possui bons índices de Governança, bem acima da média de outras organizações, mas que ainda existem aspectos de melhorias, como a gestão de pessoas, contratações e gestão de TI.

Contribuições práticas – O referido trabalho traz uma contribuição prática significativa para análise de gestão de governança das entidades esportivas, primordial nos dias atuais. O resultado do presente trabalho poderá contribuir no sentido de motivar outras instituições para uma avaliação e melhor governança, principalmente, para aquelas que utilizam recursos públicos em suas ações.

Originalidade – A originalidade se dá em razão que não é conhecida nenhuma outra instituição esportiva avaliada pelo instrumento avaliativo do TCU sobre a sua governança e apontando concretamente a condição administrativa da entidade, em todas as suas áreas.

Palavras-chaves: Comitê Paralímpico Brasileiro; Governança; Autonomia; TCU.

Categoria do artigo: Dissertação de mestrado/Artigo original.

ABSTRACT

Purpose – The purpose of this study was to identify the Brazilian Paralympic Committee (CPB) governance level by comparing these sports organization administrative growth with federal laws related to this theme and evaluate the contribution of abovementioned legislations in the Brazilian Paralympic Committee governance evolution.

Methodology – The methodology used was case study with exploratory research approach.

Findings – Through an exploratory research and the application of Tribunal de Contas da União (TCU) governance evaluation instrument in the process, it has been shown that CPB has great Governance ratios, well above the average of other organizations measured, but there are still aspects of improvements such as people management, hiring and IT management.

Practical implications – The study has a significant implication for governance management analysis based on sports organizations. Those analysis are indispensable nowadays. The result of this work can contribute in order to motivate other organizations to evaluate better their governance, mainly for those whose receive public funds as part of their income.

Originality – The present study is original because it is unknown other sports organization that had been evaluated by TCU instrument of governance before and had pointed out their administrative condition in all their areas.

Keywords: Brazilian Paralympic Committee; Governance; Autonomy; TCU

Paper category: Masters thesis/Research paper.

Lista de Figuras

Figura 1 - Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e Entidades da Administração Pública.....	21
Figura 2: Influências externas na governança de organizações esportivas não lucrativas.....	68
Figura 3: Ordenação de valor das categorias de resposta.....	71
Figura 4: Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas.....	71
Figura 5: Categorização das respostas.....	72

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Evolução Brasileira nos Jogos Paralímpicos.....	24
Gráfico 2: evolução dos repasses da Lei Agnelo/Piva para o esporte paralímpico brasileiro.....	32
Gráfico 3: Índice Geral de Governança por esfera.....	74

Lista de tabelas

Tabela 1: Resultados do formulário do TCU aplicado a CPB.....	73
Tabela 2: Índice de governança da ANVISA.....	74
Tabela 3: Índice de governança do CNPQ.....	75
Tabela 4: Índice de governança do FNDE.....	75
Tabela 5: Índice de governança do CAPES.....	76
Tabela 6: Índice de governança da FIOCRUZ.....	76
Tabela 7: Índice de governança do IBGE.....	77

Lista de abreviações e siglas

Sigla	Descrição
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal e Nível Superior
CBC	Comitê Brasileiro de Clubes
CDDB	Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro
CDDD	Conselho de Desenvolvimento do Desporto
CIG	Comitê Interministerial de Governança
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COI	Comitê Olímpico Internacional
CND	Conselho Nacional do Desporto
CNE	Conselho Nacional do Esporte
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPB	Comitê Paralímpico Brasileiro
CSD	Conselho Superior do Esporte
FGTS	Fundo de Garantia sobre Tempo de Serviço
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão Pública
iGovPub	Índice de Governança Pública
iGovPessoas	Índice de Governança e Gestão de Pessoas
iGestPessoas	Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas

iGovTI	Índice de Capacidade de Gestão de TI
iGovContrat	Índice de Governança e Gestão de Contratações
INDESP	Instituto Nacional para o Desenvolvimento do Esporte
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
PROFUT	Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro
RBG	Referencial Básico de Governança
SEDES	Secretaria de Desportos
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1. Introdução.....	13
2. Referencial teórico	17
3. As legislações esportivas brasileiras.....	23
3.1 Lei Agnelo Piva e os avanços no esporte.....	30
4. A Atuação do Estado Brasileiro e a Autonomia das Entidades Esportivas	34
5. Governança no esporte na atualidade	60
6. Instrumento avaliativo do TCU.....	64
7. Resultados da avaliação da governança do CPB e as normas regulamentadoras da utilização de recursos públicos por entidades esportivas	78
8. Conclusão.....	83
9. Referências Bibliográficas.....	85
10. Anexos	90
11.1 Como interpretar o Questionário Avaliativo do TCU	90
11.2 Indicadores Questionário TCU em relação ao CPB	105

1. Introdução

O Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) foi fundado em 9 de fevereiro de 1995. Alguns anos depois, em 2001, a entidade estabeleceu de fato sua relevância para o desenvolvimento do esporte paralímpico brasileiro, por ocasião da promulgação da Lei Agnelo Piva. Até os dias de hoje, a referida lei é a principal responsável pelo financiamento do esporte paralímpico no país. A Lei Agnelo Piva garantiu ao CPB uma parcela dos recursos das loterias, o que, nos últimos 18 anos, foi fundamental para o desenvolvimento, reconhecimento e evolução do esporte paralímpico no país. (CPB, 2019)

Além de garantir o custeio das atividades paralímpicas, a Lei Agnelo Piva provocou a edição de diversas normas legais e supralegais tendentes a sua regulamentação e garantiu níveis de governança para as organizações esportivas beneficiárias. Essas normas são consideradas controversas, haja vista que as entidades de administração e prática desportiva tem a previsão constitucional de autonomia e funcionamento e as aludidas normas estabelecem critérios intervencionistas que condicionam à aplicação dos recursos.

Neste estudo, avaliamos a contribuição das aludidas normas de governança e legislação em relação à gestão do Comitê Paralímpico Brasileiro, por meio da aplicação do instrumento avaliativo do TCU sobre governança, por ser este Tribunal o responsável por salvaguardar o interesse público, na aplicação dos recursos destinados ao CPB. Tratamos também de outras referências que possibilitaram um modelo mais analítico da autonomia de organizações que dependem do poder público, como a Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 13.527/2011), a Lei do PROFUT (Lei nº 13.155/2015), dentre outros instrumentos.

Outra referência importante é o Guia de Política de Governança Pública, publicado em 2018, que norteia as boas práticas, orientada por princípios coordenados pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG).

a) O problema – O Comitê Paralímpico Brasileiro é uma entidade privada, sem fins lucrativos. De acordo com o inciso 2º do artigo 217 da Constituição Federal, a entidade possui autonomia de organização e funcionamento. Entretanto, mais de 90% dos recursos destinados ao financiamento das suas ações são de origem pública, sujeitos à normatização, regulamentação e fiscalização, por parte do Estado, o que faz com que a autonomia constitucional seja relativizada. Ao longo do tempo, o Estado vem criando normas de governança que condicionam a utilização dos recursos públicos repassados ao CPB.

Neste sentido, propusemos a seguinte questão: qual a contribuição das normas que regem entidades esportivas que recebem recursos públicos no modelo de governança do CPB?

b) Objetivos –

- 1) Identificar o nível de governança do Comitê Paralímpico Brasileiro;
- 2) Relacionar a evolução do CPB com as normas emanadas pelo Estado tendentes a criar e fortalecer a governança nas entidades de organização do desporto;
- 3) Avaliar a contribuição destas normas na evolução da governança do Comitê Paralímpico Brasileiro.

c) Delimitação do estudo – Será realizada análise documental do Comitê Paralímpico Brasileiro, bem como revisão da legislação e normas supralegais relativas à governança que vinculam o CPB.

d) Justificativa ou relevância do estudo – O estudo é relevante, pois nos permitirá, em primeiro momento, identificar o nível da governança do Comitê Paralímpico Brasileiro. Além disso, considerando o grande número de instrumentos normativos, alguns deles interferindo diretamente na autonomia das organizações esportivas, teremos condições de avaliar se estas imposições legais e supralegais contribuíram com o processo de governança do Comitê Paralímpico Brasileiro.

e) Metodologia – Neste trabalho, utilizamos a metodologia de estudo de caso, com uma abordagem de pesquisa exploratória. O estudo exploratório é

caracterizado por ter um processo de pesquisa flexível e não estruturado. Ele faz a análise de dados primários, em uma abordagem qualitativa. Segundo Gil (2002), pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipótese, incluindo levantamento bibliográfico e entrevistas. (GIL, 2002)

Selecionamos o Comitê Paralímpico Brasileiro para este estudo, por ser esta a entidade nacional dirigente do esporte paralímpico no Brasil, organização matriz no ordenamento do subsistema do esporte paralímpico, considerando o crescimento do esporte para atletas com deficiência no país, bem como a evolução dos resultados, sobretudo, após a fundação do CPB, como também do crescimento substancial do financiamento do esporte, nos últimos anos. Utilizamos os próprios índices disponibilizados pelo TCU para avaliar em que grau de maturidade a governança corporativa do CPB está e comparamos com outras organizações.

Desde sua fundação, o CPB tem buscado se alinhar com os conceitos de governança corporativa e, por se tratar de uma organização que possui uma porcentagem muita alta de dependência de recursos públicos, naturalmente o CPB tomou o rumo de governança mista, admitindo metodologias que se enquadram no âmbito privado, mas com orientações de normas, leis e regimentos públicos.

Fizemos o uso da história documental do Comitê Paralímpico Brasileiro, seus acervos, Estatutos e Regimentos internos, por meio de uma revisão documental. Posteriormente, correlacionamos os resultados com as normas regulamentadoras da Lei Agnelo Piva. Foram relacionados os processos da entidade, instituições de seus regulamentos e evolução/involução da governança com as referidas normas, considerando especialmente o aspecto temporal. Em suma, avaliamos o impacto das normas nas medidas que determinaram mudança ou implementação da governança do CPB.

Após isto, para validação do processo, aplicamos voluntariamente a ferramenta desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União para diagnosticar o nível de governança do CPB e buscamos avaliar a contribuição das aludidas normas à evolução da governança do CPB, por meio de uma pesquisa qualitativa, com recorte temporal, análise documental e revisão legislativa. Isto

feito, avaliamos se a adequação durante anos a essas normas demonstra um resultado efetivo de um índice de governança inexpressivo, inicial, intermediário e/ou aprimorado.

O trabalho foi submetido para aprovação à Academia Paralímpica Brasileira, para apoio institucional. A análise documental foi utilizada como suporte para a discussão dos dados e subsídio para o encaminhamento das indicações decorrentes das análises.

2. Referencial teórico

O conceito de Governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

“O surgimento das discussões acerca da governança das organizações no mundo corporativo surge na década de 1930, logo após o crash da bolsa de Nova York, com a publicação das primeiras obras que analisaram algumas alterações que ocorreram nas corporações daquela época”. (Ministério do Esporte, 2018)

Os documentos que foram pioneiros na definição do que é a governança moderna foram o Relatório *Cadbury* e o Relatório *Principles of Corporate Governance* da OCDE. No Brasil, a disseminação desse conceito se deu nos anos 90, principalmente com a criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Em 1999, o IBGC lançou a primeira versão do que viria a se consolidar como uma das mais importantes ferramentas de conceitos de governança, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. (Ministério do Esporte, 2018)

No entanto, foi com o advento da Internet e o maior fluxo de informações que a sociedade passou a fazer cada vez mais parte das cobranças para que o estado aprimorasse os processos de transparência, eficiência e cuidados com os gastos públicos. Por isso, hoje em dia, a governança é um dos principais pilares para que todo o conjunto de práticas de políticas públicas seja eficaz e eficiente. A consolidação dos ideais de estado de direito e estado social, considerados instrumentos essenciais da promoção do bem-estar e do desenvolvimento, clama pelo efetivo desenvolvimento de modelos de governança para resultados (Martins e Marini 2010).

De acordo com Martins e Marini (2010), o papel do estado vai mudando e emerge a necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública para atender os requerimentos destes novos tempos. O estado moderno é uma

invenção cujo propósito foi tornar possível a vida em sociedade. Entre o ponto de partida, o modelo de estado patrimonial pré-moderno e o ponto de chegada do estado-rede pós-moderno contemporâneo, há três séculos de implementação do estado moderno, com o nascimento e consolidação, a crise e a reforma do estado. Ou seja, passamos de uma sociedade monocrática, com a administração burocrática, para a nova gestão pública, com conjunto de tecnologias gerenciais inovadoras aplicadas ao estado, com ideais neoliberais de enxugamento, controle e eficiência.

Foi a partir dos anos 1990 que a expressão “governança corporativa” começou a ser utilizada no Brasil, sendo que, em 1995, foi fundada a organização pioneira no tema de governança, atualmente conhecida como IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), nome diferente da sua fundação em 1995, denominada à época Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (DEUSCHT, 2019).

A governança em empresas privadas, ou governança corporativa, já é debatida, estudada e aplicada há diversos anos, visando garantir que empresas alcancem seus propósitos hoje e no futuro.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

“Governança Corporativa são as práticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital” (IBGC, 2019)

A governança corporativa, segundo a OECD (2015), está preocupada em estimular as partes interessadas a empreender ótimos níveis econômicos de investimento, tanto de capital físico como também do humano. (OECD, 2015)

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

“A ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança. Para dar sustentação e unidade à política, foram utilizadas recomendações da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sintetizam as melhores práticas de governança. Tudo isso levando em consideração as principais fragilidades dos modelos de governança adotados no âmbito da administração pública federal”. (TCU, 2018)

Governança pode ser entendida como o conjunto de regras, normas e práticas, sejam formais ou informais, que visam garantir que a entidade alcance de forma adequada os princípios fundamentais como: transparência, prestação de contas (*accountability*), equidade, responsabilidade, entre outros, em sua relação com suas partes interessadas, ou *stakeholders*.

O enfoque na governança deve consolidar práticas que podem auxiliar a empresa a prosperar e a ter a continuidade desejada.

Segundo Santos (1997), a governança se refere a:

“...padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico...” (SANTOS, 1997, p. 342)

E continua afirmando que inclui:

“...não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342)

Inobstante, o Comitê Paralímpico Brasileiro seja uma entidade privada com previsão legal e autonomia constitucional, a instituição tem suas ações financiadas com recursos de origem pública, o que garante ao Estado, por meio do Tribunal de Contas da União, o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos seus recursos. (MELLO e FILHO, 2012)

Isso não implica que o CPB deva adotar, necessariamente, um modelo governamental de governança, como o do TCU, pois o conceito não prevê isso, segundo Rosenau (2000):

“Governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”. (ROSENAU, 200, p.15)

Entretanto, dificilmente se faz governança sem o governo. Para Slaughter (1997):

“... governança sem governo é governança sem poder, e governo sem poder raramente funciona. Muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infraestrutura, e prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado” (Slaughter, 1997, p. 195).

Ou seja, a governança passa a ser uma ferramenta de processo e meio para produção de resultados mais eficazes, demonstrando a relação do governo com outros agentes para a entrega de serviços que muitas vezes o Estado não consegue entregar. Desta forma, o conceito mais abrangente sobre a governança seria, segundo a Comissão sobre Governança Global, o seguinte:

“No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONGs), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência”. (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2).

Em 2013, o TCU instituiu um grupo de trabalho para propor o Referencial Básico de Governança (RBG) aplicável aos órgãos e entidades da administração pública. Resultou deste esforço um documento que se pretende que sirva de guia para a implementação do objetivo estratégico de promover a melhoria da governança no TCU e que sirva de referencial para a realização de ações de controle externo sobre governança no setor público, além de ser útil para interessados na melhoria das práticas de governança. (Sítio do TCU, 2019).

O Conceito da Governança na visão do Tribunal de Contas da União ressalta que:

"Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade." (TCU, 2014)

De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle.

Assim, apresentamos a figura a seguir:

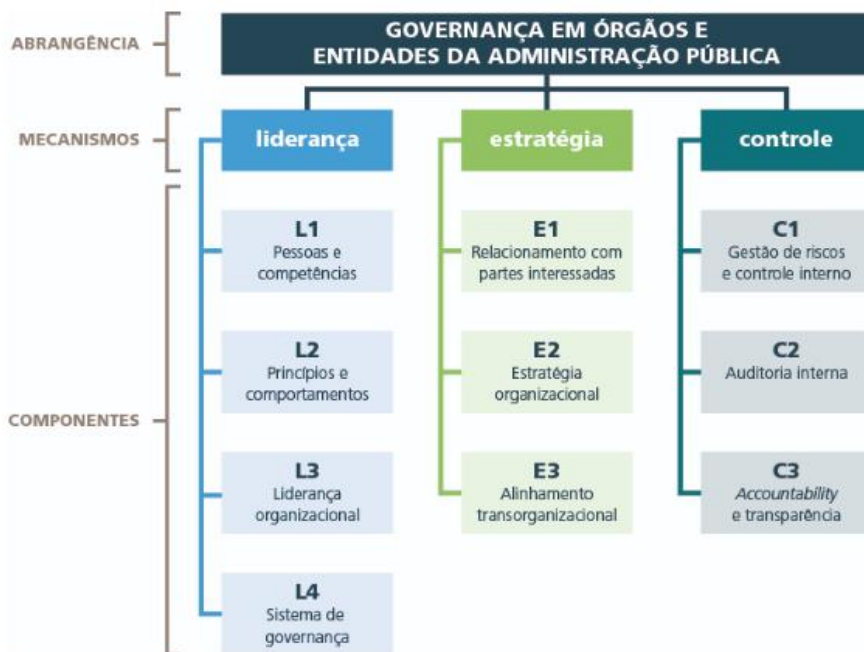


Figura 1: Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e Entidades da Administração Pública - / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

De forma geral, os mecanismos de governança podem ser aplicados a qualquer uma das perspectivas de observação propostas, devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamento de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos. (TCU, 2019)

De tal modo, segundo o RBG do TCU (2014) existem algumas etapas que devem ser observadas para que os índices propostos pelo Tribunal de Contas da União sejam atingidos e os parâmetros estabelecidos no formulário possam ser preenchidos. São estes:

- Mecanismos de Governança;
- Liderança Competente e Ética;
- Estratégia;
- Planejamento;
- Coordenação das Ações;
- Gerenciamento e Controle dos Riscos;
- Objetivos;
- Indicadores de Desempenho;
- Metas bem definidas;
 - Além de Prestação de Contas;
 - Transparência, incluindo mecanismos de controle externo e social dentro do cumprimento das Leis e Regulamentos.

Como já citado anteriormente, o CPB depende quase exclusivamente de recursos públicos e necessita prestar contas ao TCU sobre como esses recursos são aplicados. Por ter um modelo de governança já estabelecido e por estar de acordo com os processos de prestação de contas ao Tribunal e à sociedade, ao CPB faz mais sentido ter se alinhado aos modelos e governança do TCU para sua autoavaliação.

Desta forma, levando em consideração a conceituação do TCU sobre a governança, a criação do RBG, o estabelecimento de etapas e de um formulário de autoavaliação, utilizamos neste estudo o referencial de governança desenvolvido pelo TCU, por ser este Tribunal o responsável por salvaguardar o interesse público, na aplicação dos recursos destinados ao CPB.

3. As legislações esportivas brasileiras

Em termos de tamanho e população, o Brasil não é só o maior país da América Latina, mas também a maior economia. O país também exerce forte liderança na região também na política, na cultura e no esporte.

Ao longo dos anos, os atletas brasileiros alcançaram sucesso mundial, coisa que poucos outros atletas e equipes latino-americanos alcançaram. Especialmente, os atletas paralímpicos ocupam lugar de destaque, por conta das campanhas vitoriosas que os leva sempre ao alto do pódio, nas principais competições continentais e mundiais. (MELLO e FILHO, 2012)

A supremacia brasileira nos esportes ficou evidenciada a partir da segunda metade do século XX, quando o time de futebol masculino dominou o cenário esportivo, não apenas na América do Sul, mas também em todo o mundo. Em outras modalidades olímpicas, os atletas brasileiros também alcançaram o sucesso mundial, tais como: vôlei masculino e feminino, na vela, natação, fórmula 1, atletismo, judô, entre outros. (MELLO e FILHO, 2012)

Nos últimos anos, vivemos os principais momentos do ápice esportivo no Brasil com a realização dos principais eventos do planeta: Copa do Mundo 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016. O país obteve excelentes resultados tanto nas Olimpíadas como nas Paralimpíadas. No geral, os atletas olímpicos brasileiros obtiveram 19 medalhas nos Jogos Olímpicos do Rio 2016, ficando em primeiro lugar na América Latina. Nos Jogos Paralímpicos Rio 2016, o Brasil bateu o recorde de medalhas, sendo 72 no total (14 de ouro, 29 de prata e 29 de bronze).

Desde os Jogos Paralímpicos de Pequim 2008, o Brasil figura entre as 10 principais potências esportivas paralímpicas do mundo, resultado que tem muito da contribuição da aplicação dos recursos oriundos da Lei Agnelo Piva no planejamento e investimento no treinamento dos atletas paralímpicos brasileiros. (CPB, 2019)

Abaixo, um gráfico com a evolução do Brasil nos Jogos Paralímpicos:

BRASIL PARALÍMPICO: POTÊNCIA ESPORTIVA



Gráfico 1: Evolução Brasileira nos Jogos Paralímpicos

Fonte: Comitê Paralímpico Brasileiro

Acompanhando o sucesso do esporte brasileiro e a realização das mais importantes competições do mundo nos últimos anos, nota-se o crescimento significativo da indústria do esporte, nas últimas três décadas. DaCosta (2006a) estimou que, no início dos anos 2000, havia 85 milhões de participantes do esporte, dos quais 700.000 foram categorizados como muito ativos. O mercado esportivo no Brasil representa o quinto maior mercado do mundo, com um tamanho estimado de US\$ 104 bilhões anualmente. (DeMelo e Feitosa, 2006) Hoje, o produto interno bruto para a indústria é estimado em 17% do PIB brasileiro, mas no final dos anos 90 cresceu 5,4 vezes mais que o PIB do país (Kasnar & Graca. 2002).

As estatísticas refletem não apenas a tendência de participação e consumo esportivos, mas também o envolvimento do governo e das políticas esportivas criadas nas últimas décadas. O impacto do esporte na sociedade brasileira, o tamanho do mercado esportivo e o desempenho alcançado pelos atletas brasileiros no mundo são os três fatores principais que influenciaram o

estado atual em que o esporte é organizado e administrado no Brasil. No esporte paralímpico, além destes motivos, existe um fator adicional que é a inclusão da pessoa com deficiência na sociedade através do esporte, por meio da reabilitação e, principalmente, pela mudança de percepção da sociedade em relação à potencialidade das pessoas com deficiência. (De Melo e Feitosa, 2006)

O esporte moderno no Brasil tem suas raízes a partir de meados do século XIX, quando a natação, remo e esgrima tornaram-se comuns nas escolas militares. Neste período, algumas iniciativas públicas foram realizadas para promover o valor da educação nas escolas. No entanto, a chegada de imigrantes e o estabelecimento de clubes esportivos criariam o impulso para o futuro crescimento do esporte no Brasil, por meio dos clubes de ginástica que começaram a florescer no sul do país (Tesche & Rambo, 2001). Alguns anos depois, clubes de remo surgiram no Rio de Janeiro e clubes de futebol espalhados por todo o país, mas principalmente na região Sul. (De Melo e Feitosa, 2006)

Essa tendência de expansão dos clubes não apenas influenciou como o esporte moderno evoluiu, mas também estabeleceu a necessidade de organizar, financiar e legislar políticas esportivas. O estabelecimento de clubes esportivos foi muito mais do que a base de todo o sistema esportivo. Esses clubes tiveram um grande impacto na cultura brasileira, com os imigrantes e seus descendentes da Alemanha, Itália e Japão, que fundaram um grande número deles. Conseqüentemente, muitos clubes esportivos serviam não apenas como local para se exercitar ou jogar, mas também para reforçar os costumes e identidade desses diferentes grupos étnicos (Da Costa, 2006b).

Na década de 1970, as associações esportivas haviam crescido significativamente em quantidade e expandido o número delas em todo o país. Uma alta concentração desses cresceu nos estados do sul, por serem mais industriais e prósperos. Estima-se que durante os anos 2000 havia mais de 10.000 clubes organizados de esporte e recreação no país. As estimativas também sugerem que esses clubes contribuíram para criar 100.000 empregos (Da Costa, 2006b). Portanto, assim como em muitos outros países, no Brasil, os clubes esportivos se tornaram a organização fundamental e talvez a mais crítica

unidade na qual a governança exerce sua influência. É no clube que o esporte é praticado e onde as regras e políticas refletem claramente seu efeito.

Diferentemente dos clubes olímpicos, os clubes paralímpicos surgiram através das associações de luta das pessoas com deficiência que, na maioria dos casos, iniciaram a prática esportiva como forma de reabilitação e inclusão das pessoas com deficiência na sociedade. O esporte paralímpico no Brasil teve início com a prática do Basquetebol em Cadeira de Rodas, em 1958, sendo primeiramente desenvolvido por dois clubes: o Clube dos Paraplégicos de São Paulo, com Sérgio Del Grande, e o Clube do Otimismo do Rio de Janeiro, com Robson Sampaio. (MELLO e FILHO, 2012). A partir de então, começaram a surgir outras instituições/clubes paralímpicos que passaram a estimular a prática esportiva por pessoas com deficiência no Brasil.

A primeira legislação relacionada ao esporte data de 1941, quando o presidente Getúlio Vargas aprovou a Lei 3199. Esta lei estabeleceu a base para a organização do sistema esportivo no Brasil. Um dos destaques da legislação foi a criação do Conselho Nacional do Desporto, que se tornou a instituição que governou o esporte pelas próximas cinco décadas. Bueno (2008) observou que os líderes brasileiros decidiram legislar e intervir no setor esportivo, porque havia necessidade de controlar uma área importante da vida social que foi mal ou não foi regulamentada.

Além disso, a Lei 3199 de 1941 reconheceu o modelo hierárquico de governança empregados por organizações olímpicas nas quais, na parte inferior, havia clubes esportivos e no topo o Comitê Olímpico Brasileiro (COB). Embora uma estrutura olímpica existisse no Brasil desde 1913, esta lei forneceu legitimidade governamental e total reconhecimento ao COB. Além disso, reconheceu implicitamente a importância do esporte de alta performance no sistema esportivo brasileiro. (DECRETO-LEI 3199/41, 2019)

Segundo Tubino (2001), a intervenção do governo no esporte tem sido um passo positivo que visa a melhor organização e promoção da evolução das políticas esportivas no Brasil. No entanto, o autor afirma que, durante os primeiros 35 anos desde a promulgação da Lei 3199, a intervenção governamental proporcionou flexibilidade mínima para as organizações esportivas gerenciarem e controlarem seu destino.

O governo não apenas inibiu o crescimento, mas também falhou em satisfazer a necessidade da maioria das organizações esportivas. Como resultado, durante esse período de quase 40 anos, o nível geral de participação, crescimento e desempenho da maioria das entidades nacionais sofreu significativamente. A exceção a essa tendência foi o futebol. Desde meados da década de 1920, o interesse e a popularidade do futebol mostraram um crescimento consistente entre os brasileiros de todas as esferas, principalmente entre as décadas de 1950 e 1970, quando a seleção masculina venceu a Copa do Mundo por três vezes. (Tubino, 2001)

Em meados da década de 1970, uma nova lei foi aprovada e, embora quase totalmente ignorada, o significado da Lei 6251/1975 foi que, pela primeira vez, exigiu a necessidade de abordar uma política nacional de esporte. (Tubino, 2001)

No entanto, foi somente no final dos anos 1980 que mudanças significativas ocorreram. Em 1985, o Ministério da Educação criou uma comissão com a tarefa de reformular as políticas esportivas existentes. Essa comissão forneceu 80 recomendações específicas sobre o que o governo e as organizações esportivas deviam fazer para fortalecer o sistema esportivo no país. O resultado mais significativo dessas recomendações foi que em 1988 o esporte alcançou o status constitucional (Tubino, 2001). Além disso, o artigo 217 da Constituição Federal de 1988 incluía a seguinte cláusula:

“Estabeleceu a autonomia das organizações esportivas; estabeleceu prioridades de financiamento público relacionado ao esporte; e estabeleceu uma distinção clara para a governança entre organizações esportivas profissionais e não profissionais”. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p.35)

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o Conselho Nacional de Desporto se desfez no início dos anos 90, encerrando assim cinco décadas de controle burocrático e talvez ineficaz sobre o esporte. Nas duas décadas seguintes, a forma como o esporte foi organizado e governado começou a mudar.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha instituído que o governo deve promover oportunidades de participação dos cidadãos em qualquer tipo de manifestação esportiva, com a prioridade de alocar recursos públicos para o esporte educacional, a maioria das leis e políticas discutidas ao longo das décadas de 1990 e 2000 se concentrou em questões relacionadas ao futebol profissional e ao financiamento do esporte de alto rendimento.

Talvez as questões mais contingentes tenham sido as que afetaram o futebol. Parecia natural que o futebol atraísse a maior atenção, principalmente considerando o impacto que o futebol historicamente teve no Brasil. A maioria das discussões relacionadas às políticas esportivas anteriores à Constituição Federal de 1988 enfatizava a necessidade de tornar o esporte mais democrático e acessível às pessoas. No entanto, embora as políticas governamentais no início dos anos 90 se concentrassem no estabelecimento de uma estrutura coerente para o sistema esportivo brasileiro, algumas das questões mais visíveis e controversas envolviam questões relacionadas ao futebol profissional. (Tubino, 2001).

Durante a curta presidência de Fernando Collor (1990-1992), foi nomeado Secretário Nacional do Esporte um conhecido jogador de futebol da década de 1970 e 80, Arthur Antunes Coimbra, mais conhecido como Zico. Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o ministro do esporte também foi um ex-jogador de futebol, Edson Arantes do Nascimento, o Rei Pelé. Ambos, Zico e Pelé, trabalharam em projetos que se tornariam leis com seus nomes.

Em 1993, a Lei 8672, ou Lei Zico, trouxe importantes reformas para a organização do esporte. No entanto, a parte mais ambiciosa deste projeto, que procurava transformar a estrutura e a organização do futebol profissional, não foi aprovada. O projeto visava transformar clubes de futebol profissional em empresas privadas e remover as taxas de transferência dos jogadores. Apesar dessa tentativa frustrada, a Lei Zico forneceu uma nova estrutura de governança e estabeleceu princípios e diretrizes para o funcionamento das organizações esportivas. Também forneceu uma definição mais precisa das diferentes categorias e tipos de esporte. (BUENO, 2008)

Cinco anos depois, em 1998, a Lei 9615, conhecida como Lei Pelé, foi aprovada. Essa lei incluía muitos dos aspectos relacionados ao futebol, criados, mas nunca aprovados na Lei Zico. A Lei Pelé também incluiu uma reorganização do sistema esportivo brasileiro com a substituição do SEDES (Secretaria de Desportos) pelo INDESP (Instituto Nacional para o Desenvolvimento do Esporte) e o CSD (Conselho Superior do Esporte) pelo CDDD (Conselho de Desenvolvimento do Esporte). (BUENO, 2008)

A Lei Pelé criou também o Sistema Nacional do Esporte e reconheceu o Comitê Paralímpico Brasileiro como entidade matriz no ordenamento do subsistema do esporte paralímpico. Isso só foi possível por conta da sensibilização do Comitê Paralímpico Brasileiro, que havia sido recém-criado em 1995, em relação à importância de ter Pelé como importante parceiro. O ministro emprestou seu nome, sua marca e prestígio, para alavancar o esporte paralímpico no Brasil. Nos Jogos Paralímpico de Atlanta 1996, Pelé não foi aos Jogos Olímpicos acompanhar a delegação brasileira, mas esteve nos Jogos Paralímpicos para torcer, prestigiar e torcer pelos atletas paralímpicos brasileiros. Com Pelé como ministro, o Comitê Paralímpico Brasileiro deu importante passo ao ser reconhecido pelo Sistema Nacional do Esporte. (BENONI, 1997)

Com a consolidação do reconhecimento do CPB como parte integrante do Sistema Nacional do Esporte, a independência financeira da entidade viria a se tornar realidade alguns anos depois. Isto porque, durante os anos 2000, importantes dispositivos foram aprovados com o objetivo de garantir o financiamento para o esporte brasileiro e contemplaram o Comitê Paralímpico Brasileiro, além de todo o subsistema do esporte paralímpico. (BENONI, 1997)

A primeira grande conquista foi a Lei Agnelo Piva 10.264/2001, que alterou a 9.615/98, que posteriormente foi alterada pela 12.868/2013 e a 13.146 de 2015, que instituiu o repasse de 0,3% em 2001 e 1% em 2015 de todos os recursos advindos dos prognósticos de loteria para o Comitê Paralímpico Brasileiro e para as confederações esportivas que administram o desporto paralímpico no país. Esses recursos foram fundamentais na estruturação dessas organizações, possibilitando melhores condições de treinamento para os atletas

e qualificando sobremaneira a participação esportiva do Brasil nas mais diversas competições internacionais. (ALMEIDA e MARCHI, 2011)

Outro fato relevante foi a promulgação da Lei de Incentivo ao Esporte 11.438/2006, que estabeleceu a possibilidade de renúncia fiscal, permitindo doações de pessoas físicas e jurídicas em valores correspondentes a 6% e 1%, respectivamente, do imposto de renda devido. Este dispositivo foi importante principalmente para os clubes, porque passaram a ter a oportunidade de se estruturarem por meio de projetos incentivados. (ALMEIDA e MARCHI, 2011)

Podemos observar que a Lei Agnelo Piva foi muito importante para a estruturação do Comitê Paralímpico Brasileiro e das confederações esportivas, enquanto a Lei de Incentivo ao Esporte foi fundamental para a estruturação dos clubes e, por seu turno, a Lei 10.891/2004, do Bolsa Atleta, foi importante porque garantiu financiamento aos atletas que passaram a receber, do Ministério do Esporte, recursos para permitir a eles melhores condições de treinamentos. (ALMEIDA e MARCHI, 2011)

Em relação ao Bolsa Atleta, o legislador teve a cautela de estabelecer os devidos arranjos institucionais tendentes a garantir a eficiência, eficácia e efetividade do Programa, exigindo que os atletas, para serem elegíveis ao recebimento da bolsa, tivessem que necessariamente estar vinculados a um clube, participando ativamente dos calendários das competições e em regular processo de treinamento. Para tanto, as organizações esportivas referenciadas devem apresentar declarações e documentos hábeis a comprovar os referidos mandamentos legais. (ALMEIDA e MARCHI, 2010)

3.1 Lei Agnelo Piva e os avanços no esporte

A Lei Agnelo Piva representou um marco para o esporte nacional ao proporcionar avanço significativo na captação de recursos destinados ao desenvolvimento desportivo brasileiro. A lei designava 2% da loteria federal para financiar os esportes olímpicos e paralímpicos no Brasil, organizados pelo Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Paralímpico Brasileiro. Para que o esporte

paralímpico fosse contemplado com os recursos da Lei Agnelo Piva, foi determinante os resultados expressivos dos atletas paralímpicos brasileiros nos Jogos Paralímpicos de Sydney 2000, quando conquistaram seis medalhas de ouro, 10 de prata e seis de bronze, ao passo que, durante os Jogos Olímpicos, o Brasil não conquistou nenhuma medalha de ouro. A brilhante participação dos atletas paralímpicos trouxe mais visibilidade, reconhecimento e notoriedade tanto no parlamento, que aprovou a Lei, como em nossa sociedade. (ALMEIDA e MARCHI, 2010)

A principal relação entre Governo Federal e Comitê Paralímpico Brasileiro se dá principalmente através da “Lei Agnelo/Piva” (BRASIL, 2001). Segundo apontam Almeida e Marchi Júnior (2011), além da regulamentação do repasse de verbas, a lei também delimita onde os recursos serão investidos e quem será o responsável pela fiscalização. Dos 2% repassados, 15% deviam ser destinados ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB) e 85% ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB). Dos valores repassados, 10% devem ser investidos no esporte escolar, 5% no esporte universitário e o restante no rendimento. O COB e o CPB têm como responsabilidade apresentar um relatório anual de prestação de contas, que por sua vez é fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Para ter acesso a estes recursos, cabe a cada confederação esportiva elaborar um plano de desenvolvimento anual, ficando a critério do COB e CPB a porcentagem dos recursos a serem destinados a cada entidade. Portanto, é de responsabilidade das confederações elaborar um plano de trabalho que deve contemplar os seguintes passos: 1) definição de metas e objetivos; 2) planejamento de custos; 3) encaminhamento do projeto ao COB e CPB; 4) execução do plano e prestação de contas. Já os encargos do CPB têm a seguinte estrutura: 1) aprovar o plano de trabalho; 2) protocolar, analisar e aprovar a solicitação dos recursos; 3) liberar o montante orçamentário aprovado; 4) acompanhar o projeto; 5) analisar e aprovar a prestação de contas das confederações; 6) enviar a prestação de contas ao TCU (COMITÊ OLÍMPICO DO BRASIL, 2012; MEIRA et al., 2012).

Após a promulgação da Lei Agnelo/Piva, as diversas confederações olímpicas e paralímpicas passaram a contar com uma renda perene para investir em projetos visando à preparação dos atletas e à participação nas mais diversas

competições nacionais e internacionais, além da aquisição de equipamentos e da contratação de pessoal especializado, como treinadores e profissionais de alto gabarito, entre outras ações. Como faz parte da cultura do brasileiro apostar semanalmente nos diversos tipos de loterias promovidos pela Caixa Econômica Federal (CEF), os recursos assegurados pela Lei Agnelo/Piva se tornaram uma fonte constante de verbas para o esporte brasileiro.

O volume de recursos recebidos através da Lei Agnelo/Piva cresce a cada ano. Promulgada em 2014, a Lei Brasileira de Inclusão ampliou de 2% para 2,7% o valor repassado ao COB e ao CPB, e mudou de 15% para 37,04% a fatia destinada ao Comitê Paralímpico Brasileiro. Portanto, os recursos para o CPB aumentaram significativamente, a partir de 2014. Naquele ano, a arrecadação total com os recursos da Lei Agnelo/Piva foi de R\$ 218.547.421,65, sendo R\$ 185.765.307,88 destinados ao COB e às confederações olímpicas, o CPB recebeu R\$ 38.575.428,14, já o desporto escolar R\$ 21.854.742,57 e R\$ 10.927.371,20 para o universitário. (CPB, 2019)

A seguir, segue o gráfico que mostra a evolução dos repasses da Lei Agnelo/Piva para o esporte paralímpico brasileiro de 2014 a 2018, logo após a aprovação da Lei Brasileira de Inclusão:

Arrecadação do CPB com a Lei Agnelo Piva 2014-2019

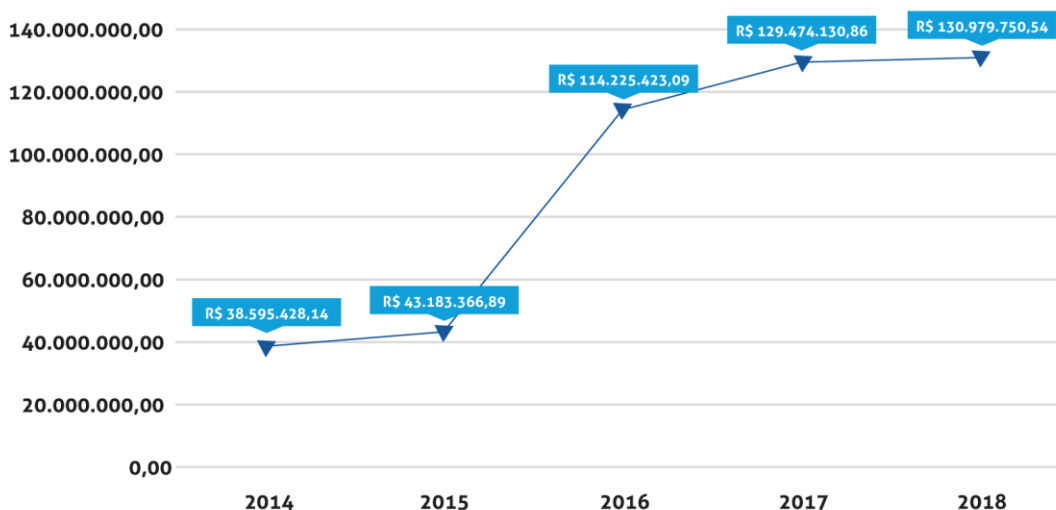


Gráfico 2: evolução dos repasses da Lei Agnelo/Piva para o esporte paralímpico brasileiro

Fonte: Comitê Paralímpico Brasileiro

Entre 2007 e 2014, o total de repasses ao CPB chegou a R\$ 210 milhões. Com a nova lei, o esporte paralímpico atingiu um novo patamar de recursos financeiros, com um aumento estimado de R\$ 90 milhões anuais. (CPB, 2019)

Vale ressaltar que a Lei Brasileira da Inclusão possibilitou o aumento dos recursos da Lei Agnelo Piva apenas para o CPB. As MPs 841 e 846 determinaram o repasse de recursos para a Confederação Brasileira de Desporto Escolar e Universitário, acabando com a obrigatoriedade do CPB e COB aplicarem 10% no esporte escolar e 5% no esporte universitário, ainda que, no caso do esporte paralímpico, a responsabilidade pela realização dos programas escolar e universitário são de responsabilidade do CPB.

O Comitê Brasileiro de Clubes (CBC) também é beneficiado pela Agnelo/Piva. Em 2011, uma mudança na Lei Pelé, feita pela Lei 12.395/11, incluiu o CBC como beneficiário de 0,5% do total da arrecadação das loterias da Caixa Econômica Federal, ao lado do COB e do CPB. Desde então e até o fim de julho de 2014, o montante acumulado foi de R\$ 150 milhões, destinados a projetos de formação de atletas de base.

4. A atuação do estado brasileiro e a autonomia das entidades esportivas

A capacidade de autodeterminação, ou seja, a liberdade para realizar ou não atos de acordo com o próprio entendimento, discernimento e vontade é algo que pode ser sintetizado através do vocábulo “autonomia”. Assim, detém autonomia todo aquele que decide, por si só, o que irá ou não fazer. Porém, desde a instituição da figura dos chamados Estados modernos a autonomia e a autodeterminação individual passaram a ser cada vez mais limitadas em prol do “bem comum”, algo que seria mais valioso do que o simples interesse individual e que, portanto, deveria prevalecer, sendo função do próprio Estado perseguir esse objetivo.

E no intuito de garantir o bem comum o Estado passou a ser o detentor do monopólio da força, em substituição do modelo feudal vigente até então, nisso englobado não apenas a força física, exercida por meios militarizados, como exércitos ou forças armadas, mas também sendo o impositor de comandos normativos destinados a organizar a convivência social e manter a coesão e a paz. É isso que se extrai, por exemplo, do pensamento de Thomas Hobbes quando, em *O Leviatã*, expõe que o homem, antes em estado de natureza e de certa forma autônomo, se reúne sob a proteção do Estado – o próprio Leviatã:

“E, dado que a condição do homem é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão, de que possa lançar mão, que não possa servi-lhe de ajuda para a preservação da vida contra seus inimigos, segue-se daqui que numa tal condição todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros. Portanto, enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem (por mais forte e sábio que seja) a segurança de viver todos o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver. Consequentemente é um preceito ou regra geral da razão. Que todo homem deve esforçar-se pela paz, na medida em que tenha esperança de consegui-la, e caso não a consiga pode procurar e usar todas as ajudas e vantagens da guerra. A primeira parte desta regra encerra a lei primeira e fundamental da natureza, isto é, procurar a paz, e segui-la. A segunda encerra a suma do direito de natureza, isto é, por todos os meios que pudermos, defendermo-nos a nós mesmos”. (Hobbes, *O Leviatã*, 1999, p. 113).

A reflexão de John Locke também nos conduz a essa mesma conclusão, como aponta Eduardo Bittar:

‘O estado civil é considerado por Locke o estado em que se deixa o estado de natureza, para fundar-se as condições do convívio social sob amparo de autoridades que decidem conflitos e julgam pendências que, no estado de liberdade pré-social, descambariam no estado de guerra. Então, a sociedade civil, em Locke, representa uma garantia para o convívio racional (não violento, não vingativo, não belicoso) entre os homens, algo com sentido oposto a estado de guerra e, ainda, algo com sentido de aperfeiçoamento do estado de natureza”. (BITTAR, 2011, p. 190)

Dessas proposições decorre toda a teoria contratualista segundo a qual os indivíduos conscientemente e voluntariamente abandonam a sua plena liberdade – ou autodeterminação - antes presente no estado de natureza em prol da proteção, da paz e da segurança que somente a coesão social, mantida por um terceiro – no caso o Estado, detentor do monopólio da força – pode garantir.

Assim a autonomia individual na sua totalidade, exercida no seu grau máximo, a liberdade plena do exercício das faculdades humanas não existiria mais desde o advento da sociedade civil organizada sob a proteção do corpo estatal, que ao longo dos últimos séculos tem se consolidado, se aprimorado e agigantado.

Não foi por acaso que justamente nesse período da formação do estado moderno é que as monarquias absolutistas ganharam corpo e passaram a exercer o poder, em todos os seus sentidos, perante os indivíduos que estavam sob seus cuidados, proteção e sob sua tutela.

O que difere esse período da formação do Estado moderno para o cenário atual é, em última instância, a forma de seleção e as limitações impostas ao ator ou representante que irá ser dotado do poder de coação estatal, pois enquanto naquela época se recorria a preceitos divinos, extraterrenos e religiosos para justificar a escolha do soberano, nos tempos atuais prevalece a cultura democrática, em que a escolha se dá através do voto livre.

Naturalmente que esse processo de transformação e evolução não se deu de forma rápida e nem pacífica, havendo sempre a resistência do detentor do

poder em deixá-lo, sendo fundamental para a formação da estrutura organizacional atual do estado ao menos três eventos, como esclarece José Eduardo Faria (1978):

“Tal processo, na verdade, é decorrência de três períodos revolucionários: a Revolução Inglesa de 1688, da qual procede o parlamentarismo; a independência norte-americana, em 1776, que concretiza a formulação legal da separação dos poderes e a estruturação constitucional do regime federativo; e, *last but not least*, a Revolução Francesa, final de um processo histórico oriundo do naturalismo renascentista e do protestantismo, e uma das grandes responsáveis pela ideologia do liberalismo.

Este processo revolucionário e de renovação intelectual dos séculos XVII e XVIII culmina no aparecimento do moderno *Estado de Direito*”. (FARIA, 1978, p. 33-34)

Esses três eventos guardam entre si um ponto comum que é justamente as razões pelas quais eles se originaram: a revolta perante o exercício arbitrário ou ilimitado do poder estatal sobre o indivíduo, ressaltando que é especificamente a imposição da coação por terceiro detentor do poder que limita a autonomia individual.

Contra o que se entendia como repressor é que se insurgiram esses movimentos revolucionários, resultando, como destacado por José Eduardo Faria, no Estado de Direito, isto é, na imposição também de limites na autonomia estatal de exercício de poder, de modo a garantir que o indivíduo, embora tenha cedido parcela de sua liberdade em prol da proteção estatal, esteja também minimamente protegido do próprio Estado e seu aparato de poder.

Marca também dessa transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito é a forma de exercício do poder, que passa a se manifestar a partir da normatização das relações sociais, dando início ao surgimento das constituições modernas, inicialmente voltada para a fixação de garantias e direitos individuais mas que acompanha o próprio desenvolvimento da sociedade ampliando seu escopo em momentos futuros, englobando a partir do século XX também direitos econômicos e sociais. A contrapartida do surgimento dessas garantias individuais é a maior presença do Estado enquanto ente detentor do poder normativo cogente e, nos tempos atuais, provedor também de tais garantias e direitos sociais.

José Eduardo Faria (1978) ainda explica esse movimento que se assemelha a uma gangorra em que de um lado estão as liberdades individuais e de outro o poder do Estado, onde quanto mais peso ou presença tiver um, mais prejudicado fica o desempenho do outro, cabendo às normas jurídicas serem o fiel dessa balança:

“A inevitável tendência de todo e qualquer grupo social é a desagregação e seu rompimento – ou, como preferem certos autores, seu retardamento – somente é possível pela formulação de um complexo mecanismo de controles sociais, onde as normas jurídicas se constituem nos instrumentos mais sofisticados. Em outras palavras, as sociedades – enquanto sistemas estruturados por normas constitucionais – devem manter-se a si próprias, no sentido de gerir seu próprio destino e, para tanto, têm a necessidade de encontrar determinados mecanismos por intermédio dos quais seus membros sejam integrados ou, pelo menos, induzidos a cooperar em grau mínimo.

Daí a razão de ser dos sistemas políticos, ou seja, aqueles que produzem e alocam, autoritariamente, valores e comandos no contexto da fixação e tentativas de realização de metas coletivas, através de um ato de poder”. (FARIA, 1978, p. 69-70)

Então há de se concluir que as tensões entre a autonomia e seus limites, seja por parte dos indivíduos, seja por parte do Estado, tem marcado a evolução da convivência em sociedade sendo reproduzido esse fenômeno, ainda que em menor escala, a cada nova manifestação social fruto da evolução, como no caso da organização desportiva.

Embora seja de conhecimento popular que os jogos olímpicos, provavelmente a disputa esportiva mais conhecida do mundo, tenha sido iniciado ainda na Grécia antiga e como forma de homenagem aos Deuses, para o recorte que aqui se analisa, importam o jogos olímpicos da era moderna, que tiveram sua primeira edição disputada em 1896, na Grécia, sendo o primeiro evento desse tipo organizado pelo Comitê Olímpico Internacional, uma organização não governamental, portanto, privada, criada dois anos antes dos jogos justamente no intuito de organizá-los.

Esse fato é importante pois quando a instituição privada foi criada, não havia qualquer norma jurídica cogente, imposta pelo Estado, a limitar a sua atuação, ou seja, a legislar sobre a organização da prática desportiva ou sobre as regras específicas de disputa em uma modalidade.

Assim, é possível afirmar que o nascimento do movimento olímpico, já sob a égide do Estado de Direito, representou uma nova quebra no equilíbrio entre a autonomia individual e o poder estatal, representado e manifestado por intermédio de normas jurídicas que tanto lhe atribuíam os poderes, quanto limitava o seu exercício.

Desta forma, enquanto o Comitê Olímpico Internacional era uma entidade privada sem limites legais para a sua atuação, cabia a ele próprio organizar e delimitar a prática esportiva em suas minúcias, estabelecendo inclusive as regras mínimas e específicas de cada modalidade esportiva, visando estabelecer alguma justiça nas disputas, com parâmetros mínimos para garantir a paridade entre os competidores.

Pode-se argumentar que naquele momento a prática esportiva não era vista como atividade que merecesse atenção por parte do poder público ou do Estado, sendo então tratada como tema fundamentalmente privado, mas a situação é rapidamente alterada no início do século XX, que coincide com o estabelecimento do direitos econômicos e sociais nas chamadas Constituições Econômicas, passando o esporte a ser temática de interesse social e que, portanto, passará a experimentar as tensões da intervenção estatal a partir de então. É o que destaca João Lyra Filho (1952):

“O desporto é expressão de um fato social cuja evidencia cada vez mais penetrante não será possível discutir. A vida é influenciada pelo movimento desportivo, pelo acontecimento desportivo, pela realidade desportiva. A substância social desse movimento pode ser mensurada nos letreiros e textos dos jornais diários. Não será possível represar o movimento inerente ao jogo da vida. O fenômeno existe e o estudo das causas e efeitos que o desporto reúne interessa aos homens sérios, responsáveis pela explicação das verdades. Como todo fenômeno social, o desporto se projeta no domínio jurídico, havendo já abundante literatura jurídica a respeito dos seus temas. Há o direito desportivo”. (FILHO, 1952, p. 95-96)

Ainda na mesma linha de pensamento, João Lyra Filho (1952) pondera sobre a dicotomia do tratamento normativo dado à prática e organização desportiva, que foge da tradição legislativa estatal:

“Os sociólogos e os juristas mais lúcidos e versado reconhecem, quer em face das correntes de pensamento, quer em face da metodologia jurídica, no plano puramente desportivo, a insuficiência da lei como fonte de direito e a aparição progressiva de normas jurídicas, vindas de outras fontes, fora do curso legislativo regular. Opera-se, em verdade, a regulamentação do desporto pelo desporto”. (FILHO, 1952, p.96)

E conclui (idem, p. 97):

“Não será possível construir a ordem do movimento desportivo, livre do arbítrio que gera a anarquia, sem base em regras orgânicas e princípios normativos. Tais regras e princípios não são gerais, mas inerentes ao desporto, derivados da substância específica do próprio desporto. Os regulamentos desportivos abastecem o direito vivo cujas realidades não poderiam faltar os próprios magistrados, cujas sentenças se abeberam das fontes de consulta direta. A lei privada, neste caso, influencia a justiça pública. Ela colabora na orientação e na conclusão do juiz, que fugiria à decretação da justiça, em face de matéria desportiva, acaso se isentasse do conhecimento dos princípios e das regras contidas no direito do desporto”. (FILHO, 1952, p. 97)

Portanto, desde muito cedo, o movimento desportivo passa a ser reconhecido como atividade de interesse coletivo, sendo mais adiante positivado como um direito social, porém, com jurisdição afastada - ou ao menos paralela - do Estado.

E esse movimento de crescimento e reconhecimento de todo um aparato paraestatal e de caráter transnacional acabou por receber inclusive uma denominação específica: *Lex Sportiva*.

O advogado Wladimir Camargos (<https://leiemcampo.com.br/o-tripe-em-que-se-baseia-a-lex-sportiva/>) explica que a *Lex Sportiva* é um “[...] sistema desterritorializado, não estatal e autoprodutor de suas normas, em um modelo “*self executing*”, está assentado em um intrincado arranjo político e jurídico que abrange quase todos os esportistas e entidades da área no globo”. E completa expondo que a *Lex Sportiva* está assentada em três vértices: “Valores Olímpicos”, as entidades organizadoras de modalidades esportivas e a autonomia esportiva.

Mais uma vez a questão da autonomia é colocada como ponto chave da formação do sistema esportivo e quando se fala de autonomia é importante

relembrar que essa liberdade deve existir em relação ao Estado, ou seja, se há um ente capaz de limitar a liberdade e autodeterminação da organização desportiva, essa seria somente o Estado, pelo arranjo de poderes posto na sociedade atual.

Mas, no decorrer dos anos, o que tem se visto é o acirramento das tensões entre a autonomia das entidades esportivas e da própria *Lex Sportiva* em geral e a intervenção do Estado. O próprio Brasil é um exemplo desse movimento, pois, pouco mais de trinta anos após a realização do Jogos Olímpicos de 1896, aqui considerado como marco inicial do movimento olímpico e que originou a própria noção de *Lex Sportiva*, o país já começa a estruturar um corpo burocrático¹ destinado a organizar as atividades esportivas, algo que se consolida em 1941, com a edição do Decreto-Lei 3.199, conhecido como Lei Orgânica do Esporte.

Nesse ponto é preciso fazer uma ressalva: em que pese a estrutura estatal esportiva no Brasil tenha começado a se formar no final da década de 30 do século XX, isso não significa que o esporte era tema incipiente no país. Desde antes do final do século XIX já existiam organizações esportivas no país, inclusive algumas de abrangência nacional e com reconhecimento internacional (CAMARGOS, 2017)

Em 1916 foi criada de forma privada e totalmente autônoma em relação ao estado a Confederação Brasileira de Desportos (CBD), que alçou o reconhecimento de outras duas entidades internacionais: a Confederação Sul-americana de Futebol e a Federação Internacional de Futebol Associação.

Esses casos, como salienta Wladimyr Carmargos, reforçam a questão da autonomia esportiva:

“Neste exemplo há uma nítida construção de um subsistema jurídico não-estatal, com a instituição de uma fonte única de regras de competição para a modalidade de nível nacional, em harmonia com os ditames da federação mundial.

A garantia de legitimidade da fonte das normas e de monopólio das competições oficiais se dá com a filiação da entidade nacional à federação internacional, em reconhecimento mútuo. Algo como uma proto-*Lex Sportiva*, já construída com base no *Ein Platz Prinzip*, termo que designa o princípio no qual a *Lex*

¹ Em 1937 foi criada a Divisão de Educação Física, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública; em 1939 é instituída a Escola Nacional de Educação Física e Desportos na Universidade do Brasil.

Sportiva se assenta em um encadeamento vertical e voluntário de entidades nacionais, continentais, mundiais e o Comitê Olímpico Internacional (COI) como se apresenta atualmente”. (Constituição e Esporte no Brasil. Goiania: Editora Kelps, 2017, p 25)

Feitos esses destaques e retomando o tema central deste capítulo, foi com a edição do Decreto-Lei 3.199 de 1941 que boa parte da autonomia da entidades esportivas foi retirada, pois através dessa norma foi criado o Conselho Nacional do Desporto, órgão responsável por “orientar, fiscalizar e incentivar a prática, dos desportos em todo o país”².

Só que as competências do CND não se encerram nessas disposições genéricas, mostrando, ao analisarmos o conteúdo dos artigos 3^{o3}, 9^{o4}, 12⁵, 14, § 2^{o6}, 16^{o7}, verdadeiramente uma total ingerência estatal sobre a organização do esporte e das entidades esportivas, prevendo, por exemplo, que é o CND que decidirá sobre a participação de delegações nacionais em jogos internacionais, atribuindo poderes de superintendência sobre as entidades esportivas ao CND, inclusive com poderes para aprovar os códigos desportivos, além de decidir pela criação ou extinção de confederações.

Essa situação se manteve inalterada até 1993, quando, com a edição da Lei Zico (Lei 8.672/1993) ocorreu a extinção do CND, sem a criação de nenhuma outra entidade para assumir a suas funções, que, embora tenha passado pela

² Art. 1º do Decreto 3.199 de 1941.

³ Art. 3º Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Desportos:

a) estudar e promover medidas que tenham por objetivo assegurar uma conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do país, bem como tornar os desportos, cada vez mais, um eficiente processo de educação física e espiritual da juventude e uma alta expressão da cultura e da energia nacionais;

b) incentivar, por todos os meios, o desenvolvimento do amadorismo, como prática de desportos educativa por excelência, e ao mesmo tempo exercer rigorosa vigilância sobre o profissionalismo, com o objetivo de mantê-lo dentro de princípios de estrita moralidade;

c) decidir quanto à participação de delegações dos desportos nacionais em jogos internacionais, ouvidas as competentes entidades de alta direção, e bem assim fiscalizar a constituição das mesmas;

d) estudar a situação das entidades desportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal, e ainda fiscalizar a aplicação dessas subvenções.

⁴ Art. 9º A administração de cada ramo desportivo, ou de cada grupo de ramos desportivos reunidos por conveniência de ordem técnica ou financeira, far-se-á, sob a alta superintendência do Conselho Nacional de Desportos, nos termos do presente decreto-lei, pelas confederações, federações, ligas e associações desportivas.

⁵ Art. 12. As confederações, imediatamente colocadas sob a alta superintendência do Conselho Nacional de Desportos, são as entidades máximas de direção dos desportos nacionais.

⁶ § 2º Os Códigos Desportivos elaborados pelas Confederações, para serem aplicados no País como regulamentação das suas atividades, devem ser previamente submetido à aprovação do Conselho Nacional de Desportos e à homologação do Ministro da Educação e Cultura.

⁷ Art. 16. Periodicamente, de três em três anos, contados da data da sua instalação, o Conselho Nacional de Desportos, por iniciativa própria ou mediante proposta da confederação ou da maioria das federações interessadas, examinará o quadro das confederações existentes e julgará da conveniência de propor ao Ministro da Educação e Saúde quer a criação de uma ou mais confederações novas, quer a supressão de qualquer das confederações existentes

edição da Lei 6251/1975, muito pouco foi alterado em suas competências, que estavam descritas nos artigos 41 e 42⁸ da Lei.

A partir de então, e também considerando a promulgação da Constituição Federal de 1988, era de se esperar que o respeito à autonomia das entidades esportivas voltasse aos patamares que jamais deveria ter perdido, especialmente pelo que dispõe o inciso I, do artigo 217 do atual texto constitucional, que é de reprodução indispensável:

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

Porém, ao contrário do cristalino dispositivo constitucional, ao longo dos anos mais recentes, a autonomia das entidades desportivas tem sido interpretada de forma mais restritiva possível, como será esmiuçado no capítulo seguinte, onde serão apontadas uma infinidade de regras editadas pelo Poder Público e que de modo indubitável ferem a previsão constitucional.

A situação atual enfrentada pelas entidades esportivas de ingerência estatal tão flagrante que levou Camargos (2017) a cunhar a expressão “autonomia tutelada” para se referir a liberdade de atuação das entidades esportivas desde o período do Estado Novo até o momento atual, ressaltando

⁸ Art. 41. Conselho Nacional de Desportos, do Ministério da Educação e Cultura, é o órgão normativo e disciplinador do Desporto Nacional.

Art. 42. Compete ao Conselho Nacional de Desportos:

I - opinar, quando consultado pelo Ministro da Educação e Cultura, sobre a Política Nacional de Educação Física e Desportos;

II - estudar, propor e promover medidas que tenham por objetivo assegurar conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do País;

III - propor ao Ministro da Educação e Cultura a expedição de normas referentes à manutenção da ordem desportiva e à organização da justiça e disciplina desportivas;

IV - editar normas complementares sobre desportos, inclusive o desporto profissional, observadas, quanto a este, as normas especiais de proteção de tais atividades;

V - editar normas disciplinadoras dos Estatutos das entidades integrantes do Sistema Desportivo Nacional;

VI - decidir quanto à participação de delegações desportivas nacionais em competições internacionais, ouvidas as competentes entidades de alta direção, bem assim fiscalizar a sua constituição e desempenho;

VII - editar normas gerais sobre transferência de atletas amadores e profissionais, observadas as determinações das entidades internacionais de direção dos desportos;

VIII - coordenar a elaboração do Calendário Desportivo Nacional;

IX - baixar normas referentes ao regime econômico e financeiro das entidades desportivas, inclusive no que diz respeito aos atos administrativos;

X - disciplinar a participação de qualquer entidade desportiva brasileira em competições internacionais;

XI - baixar instruções que orientem a execução da presente Lei e do seu Regulamento pelas entidades desportivas;

XII - praticar os demais atos que lhe são atribuídos por esta Lei.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei indicará quais as decisões do Conselho Nacional de Desportos que dependerão de homologação do Ministro da Educação e Cultura.

as normas criadas pós Constituição de 1988, tais como a Lei Pelé, a Lei 13.155 de 2015, que instituiu o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT (Camargos, 2017)

Para agravar o cenário, o Supremo Tribunal Federal por duas oportunidades se debruçou sobre a questão após a Constituição de 1988, ou seja, já sob a égide do disposto no inciso I, do artigo 2017.

A primeira dela foi na ADI 3.045, que tratava sobre a inconstitucionalidade do artigo 59 do Código Civil de 2002, frente justamente ao inciso I, do artigo 2017 da Constituição Federal, e que teve como relator o Ministro Celso de Melo que em seu voto fez as seguintes ponderações:

“É preciso enfatizar, bem por isso, mesmo tratando-se de organização e funcionamento de associações civis e de entidades desportivas, que o conceito de autonomia – que supõe o exercício de um poder essencialmente subordinado a diretrizes gerais que lhe condicionam a prática – não se confunde com a noção de soberania, que representa uma prerrogativa incontrastável, impregnada de caráter absoluto. Isso significa que entidades autônomas, como as organizações desportivas, qualificam-se como instituições juridicamente subordinadas às normas estruturantes editadas pelo Estado, que representam, nesse contexto, verdadeiros arquétipos no processo de configuração institucional de tais entes. (P. 88)

[...]

Tenho para mim que não se revela legítimo o procedimento hermenêutico, que, elastecendo o sentido conceitual da autonomia institucional de tais associações, busca estender, indevidamente, o âmbito de incidência de tal prerrogativa, culminando por fazer instaurar situação de que resulte inadmissível interdição ao poder conformador do Estado, em tema de regulação normativa dos requisitos estruturadores pertinentes às entidades de direito privado.

Daí a advertência de autores como LUÍS ROBERTO BARROSO (“Interpretação Constitucional – Direito Constitucional Intertemporal – Autonomia Desportiva: Conteúdo e Limites – Conceito de Normas Gerais”, in Revista de Direito Público, p. 96, item no 97, janeiro-março de 1991, ano 24, RT), cujo magistério, no tema, assinala que “A autonomia (...) não apenas comporta, como antes pressupõe a existência de determinados limites. Quem tem competência para conceder autonomia, tem competência para traçar-lhe parâmetros” (grifei).

Vê-se, portanto, que, tendo em vista o conceito mesmo de autonomia, e cuide-se de autonomia privada ou trata-

se de autonomia normativa -, o que se mostra relevante é a circunstância de que tal prerrogativa jurídica, ainda que resultante de cláusula constitucional, nada mais significa do que a posse de uma capacidade de autodeterminação, essencialmente exercitável, pelo ente público ou privado, nos estritos limites delineados pelo ordenamento positivo do Estado”.⁹

No voto do Ministro, fica evidente a posição de submissão impor as entidades esportivas aos mandamentos estatais, ainda que tais mandamento normativos derivem de regra infraconstitucional. Não é por outra razão que a escolha da expressão “autonomia tutelada” por Camargos (2017), conforme já citado anteriormente, merece destaque.

No segundo julgado em que o tema foi abordado, na ADI 2.937 em que se discutia a constitucionalidade de alguns artigos da Lei 10.671, de 2003, que ficou conhecida como Estatuto do Torcedor.

Para além de outras discussões que foram travadas quando do julgamento da ADI, especificamente quanto ao tema da autonomia das entidades esportivas, o Min. Relator Cezar Peluso, em seu voto, fez as seguintes considerações:

“Nesse sentido, o Estatuto do Torcedor guarda, em certas passagens, índole metanormativa, porque, visando à proteção do espectador, dita regras sobre a produção de outras regras (os regulamentos). E daí vem a óbvia necessidade da existência de regras, ao lado dos princípios, no texto normativo, que nem por isso perde o feitiço de generalidade. (p. 2)

[...]

No que tange à autonomia das entidades desportivas, ao direito de livre associação e à não-intervenção estatal, tampouco assiste razão ao requerente. Seria até desnecessário a respeito, mas faço-o por excesso de zelo, lembrar a velhíssima e aturada lição de que nenhum direito, garantia ou prerrogativa ostenta caráter absoluto. Como acentua VIEIRA DE ANDRADE, que se debruça largo sobre as três vertentes da limitação a que estão sujeitos, não “é novidade afirmar... que os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados”.

É o que já assentou esta Corte:

⁹ Brasil. STF. ADI 3.045-1/DF. Rel. Min. Celso de Melo – 10-8-2005. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=461974>

“Os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas — e considerado o substrato ético que as informa — permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.”(p. 4-5).¹⁰

No voto do Ministro relator ficou claro que a generalidade da norma autorizaria essa limitação na autonomia, porém, essa não é a prática que vem sendo adotada, pois diversas normas expedidas recentemente tem um caráter específico, chegando a denominar a entidade a qual se destina, especialmente quando se trata das integrantes do Sistema Nacional do Esporte, como será mais adiante demonstrado.

De qualquer maneira, o que se pode extrair dessa situação é que a máquina estatal quando instada a defender a autonomia esportiva, algo explícito na *Lex Sportiva* e que acabou por ser consagrada inclusive na Constituição Federal vigente, respondeu de modo diverso, buscando subterfúgios e interpretações que lhe permitissem continuar atuando sobre e intervindo sobre essa espécie de entidade, contrariando toda a lógica e o sistema desportivo transnacional que já está assentado no setor.

Se antes a autonomia esportiva acabou limitada por forças ditatoriais, como no período do Estado Novo ou na ditadura militar, ambos momentos em que a atividade legislativa estatal atacou frontalmente a liberdade das entidades organizadoras da prática desportiva, agora, sob a égide do período democrático e até de previsão constitucional expressa, a situação apenas parece ter apenas

¹⁰ BRASIL. STF. ADI 2937/2003-DF. Rel. Min. Cezar Peluzo. DJ 29.05.2012. Disponível em file:///D:/Autonomia%20Desportiva/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20ADI%202937.pdf

a sua forma alterada, mantida as velhas práticas de interferência do estado em entidades privadas e constitucionalmente protegidas.

Identificado o cenário brasileiro a respeito da conceituação e definição legal de autonomia e sua vertente aplicada às entidades esportivas, além da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à questão, é preciso recair a análise sobre o ambiente normativo em que essas entidades têm realizado suas atividades ao longo dos últimos anos, especialmente após a edição da Lei 9.615, de 24 de março de 1998, que é a norma de regência atual do esporte, sendo considerada como a Lei Geral do Esporte, embora não seja o único normativo a tratar do tema.

E ao se debruçar sobre o panorama atual o que se encontra é o perfeito exemplo de *hipernormativização* ou de *excesso normativo*, que é o ambiente em que há normas em demasia, de diferentes esferas de Poder, que por vezes são contraditórias entre si mesmas e acabam representando o próprio significado do direito positivado, que busca a estabilização das relações sociais.

O Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (2017) divulgou um estudo sobre a quantidade de normas editadas no Brasil nos primeiros 28 anos da Constituição Federal de 1988 e chegou à seguinte conclusão:

“Foram editadas mais de 5,4 milhões de normas.
Em média são editadas 769 normas por dia útil.
Em matéria tributária, foram editadas 363.779 normas.
São mais de 1,88 normas tributárias por hora (dia útil).
Em 28 anos, houve 16 emendas constitucionais.
Foram criados inúmeros tributos, como CPMF, COFINS, CIDES, CIP, CSLL, PIS IMPORTAÇÃO, COFINS IMPORTAÇÃO, ISS IMPORTAÇÃO.
Foram majorados praticamente todos os tributos Em média cada norma tem 3 mil palavras O termo “direito” aparece em 22% das normas editadas.
Saúde, Educação, Segurança, Trabalho, Salário e Tributação são temas que aparecem em 45% de toda a legislação.
Somente 4,13% das normas editadas no período não sofreram nenhuma alteração”. (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2017, p. 2).

Ainda que esses números por si só sejam alarmantes, é preciso considerar que o ambiente é potencialmente pior, pois no estudo não são

considerados outros atos com poder normativo, tais como portarias e regulamentos editados por órgãos e entidades públicas, tais como Ministérios e Agências Reguladoras.

A consequência disso é um ambiente de incerteza jurídica, que se manifesta através da proliferação de processos judiciais com questionamentos à ação pública; a necessidade de ampliação do corpo burocrático destinado a realizar a fiscalização e controle dos agentes atingidos pelas normas, algo que, em última instância favorece a ocorrência de desvios de condutas e corrupção; além de constantes e custosas adaptações por parte dos particulares atingidos que dedicam boa parte do seu tempo para se amoldar às normas ao invés de se concentrarem no desempenho das atividades-fim.

Relatório do Banco Mundial (2019), o *Doing Business 2019*¹¹, revela que o Brasil é o país em que mais se gasta tempo¹², em relação de horas por ano, para o cumprimento de obrigações tributárias.

E essa burocracia toda acabou impactando, inegavelmente, a autonomia das entidades esportivas, sendo o caso da Lei 10.671/2003, conhecida como Estatuto do Torcedor, especialmente no que se refere às inovações introduzidas no artigo 10 pela Lei 13.155/2015, que criou o Programa de Modernização da Gestão e da Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT que, entre outras questões, impunha como requisito para participação de entidades esportivas ligadas ao futebol profissional em certas divisões dos campeonatos da modalidade a comprovação de regularidade fiscal, trabalhista, de recolhimento de FGTS e pagamento de obrigações previstas nos contratos de trabalho e de imagem dos atletas.

Essa legislação foi posta em questão junto ao STF através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5450 que, embora esteja com seu julgamento suspenso em razão de pedido de vista formulado pelo Ministro Marco Aurélio, já contava com sete votos - ou seja, a maioria, parcialmente favoráveis ao pleito formulado pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e pelo Sindicato Nacional das

¹¹ Disponível em <<https://portugues.doingbusiness.org/pt/doingbusiness>>.

¹² Segundo o estudo, são necessárias 1958 horas por ano para o cumprimento das obrigações tributárias no Brasil.

Associações de Futebol Profissional e suas Entidades Estaduais de Administração e Ligas.

O argumento apresentado pelo relator da ADI, o Ministro Alexandre de Moraes, para acolhimento do pleito foi que efetivamente as alterações apresentadas pela Lei 13.155/2015 ferem a autonomia das entidades esportivas, que estão sujeitas apenas a normas de caráter gerais.

Porém, como ficará evidente na sequência, esse mesmo raciocínio quanto à submissão das entidades esportivas, no que se refere a sua autonomia, apenas a normas de caráter geral não tem prevalecido, sendo fartas as situações em que normativos de caráter específicos passaram a determinar, de modo claro e direto, a organização das entidades esportivas, impondo a criação de órgãos em suas estruturas, delimitando quem e em que quantidade poderiam participar de órgãos de direção da entidade e até cláusulas de seus estatutos sociais.

Esse processo teve início precisamente com a edição da Lei Pelé e seu primeiro regulamento, o Decreto 2.574/1998, que não representaram grande mudança na estrutura burocrática estatal relacionada com o esporte, tal como já havia desde a edição do Decreto-Lei 3.199 de 1941 que instituiu o Conselho Nacional do Desporto, já extinto, havendo no novo regramento a criação de órgãos e entidades que manteriam atuação próxima ao setor esportivo, tal como o Instituto Nacional de Desenvolvimento Esportivo que tinha a competência, dentre outras, de “registrar técnicos e treinadores desportivos habilitados na forma da lei e expedir os correspondentes certificados de registro”.

Além dessa entidade foi instituído também o Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro - CDDB que tinha como suas atribuições o seguinte:

Art. 12. [...]:

I - zelar pela aplicação dos princípios e preceitos da Lei nº 9.615, de 1998;

II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto;

III - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;

IV - propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do INDESP;

V - exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de natureza desportiva;

VI - aprovar os Códigos da Justiça Desportiva; e

VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva, ouvidos o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça, por intermédio de seus órgãos especializados.

Os incisos II, III e V deixam clara a possibilidade de interferência do órgão nas organizações esportivas, de modo que já nesse momento se tinha algo que poderia ser compreendido como inconstitucional, não havendo registros de que, na época, houve efetivo questionamento disso.

Esse decreto permaneceu vigente até 2002, quando houve a reformulação do Conselho Nacional do Esporte através do Decreto 4201 que transferiu as competências do então CDDDB para o CNE, do qual faziam parte, dentre outros, entidades administradoras do esporte olímpico e paralímpico, representantes de atletas e de dirigentes esportivos, de modo que, ainda que parcialmente, parcela da organização esportiva passou a contar com seus próprios representantes, numa espécie de “*Lex Sportiva*” tutelada.

Nesse interim, foi editado também o Decreto 3944/2001, que dispunha sobre a criação de ligas esportivas profissionais nacionais e regionais.

Apesar do artigo 1º do decreto replicar a questão da autonomia esportiva e da organização das ligas, já no artigo 2º surgia uma série de limitações ao reconhecimento de tais entidades quando relacionadas com o esporte profissional, exigindo o estabelecimento, em seus estatutos, de uma série de previsões relacionadas com representação de atletas em órgãos técnicos, direito a voto de atletas, de punição a dirigentes, além da criação de um Tribunal de Justiça Desportiva. Sem que se cumprissem essas exigências, uma liga não teria o reconhecimento do Poder Público e não poderia fazer parte do Conselho Nacional do Esporte, de modo a se manter afastada da organização das atividades esportivas a qual havia sido criada para realizar.

O que está se pretendendo demonstrar é que a inserção do Estado, por via normativa, em questões que deveriam ser decididas apenas no âmbito privado das entidades esportivas, e que são, ao menos textualmente, protegidas pela Constituição Federal, sempre existiu no Brasil e análise histórico-normativa confirma que houve – e ainda há – normas específicas que se relacionam com a organização das entidades esportivas, tudo em contrariedade à Lei Maior.

Embora esteja conceitualmente em vias de ser reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal a delimitação do poder estatal sobre as entidades esportivas, indicando que apenas normas de caráter geral podem interferir na sua autonomia organizativa, há de se reconhecer que a parcela do Estado, especialmente no que se refere ao Poder Executivo, não há o reconhecimento nem das premissas da *Lex Sportiva*, nem do texto constitucional em vigor.

As normas referenciadas anteriormente já foram revogadas e superadas por outras que, se não tornaram a situação ainda mais flagrante, ao menos não amenizaram a infração à ordem constitucional que tem se perpetrado desde então.

O caso do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT é um exemplo também desse adensamento da inserção do estado no âmbito da organização das entidades esportivas, pois o programa foi instituído em 2015.

O Decreto 7.984 de 2013, o terceiro destinado a regulamentar a Lei 9.615/98 desde sua criação e ainda vigente, manteve as previsões relativas aos estatutos das Ligas Esportivas e adicionou outras relativas às condições que as entidades esportivas deveriam cumprir para poderem se filiar às Ligas, ou seja, a próprio entidade não poderá definir quem pode ou não ser sua filiada!

O mesmo decreto ainda apresenta uma série de exigências relacionadas com gestão de recursos, definições e conceituações sobre cláusulas a serem inseridas em contratos de atletas.

Nesse mesmo ano de 2013 houve ainda uma alteração na Lei 9.615/1998, efetivada pela Lei 12.868, que criou o artigo 18-A, impondo enormes obrigações de caráter organizativo e de gestão às entidades esportivas, algo que somente pode ser entendido como interferência indevida em sua autonomia, indo de encontro ao que estabelece o artigo 217 da Constituição Federal.

Cabe aqui, incluir na íntegra o Art. 18^a da Lei Pelé (Lei 9615/98), que instrui sobre normas gerais do desporto:

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

indireta caso: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito) (Vide Lei nº 13.756, de 2018)

I - seu presidente ou dirigente máximo tenham o mandato de até 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) única recondução; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

II - atendam às disposições previstas nas alíneas “b” a “e” do § 2º e no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

III - destinem integralmente os resultados financeiros à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

IV - sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

V - garantam a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

V - garantam a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos da entidade incumbidos diretamente de assuntos esportivos e dos órgãos e conselhos técnicos responsáveis pela aprovação de regulamentos das competições; (Redação dada pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

VI - assegurem a existência e a autonomia do seu conselho fiscal; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

VII - estabeleçam em seus estatutos: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

a) princípios definidores de gestão democrática; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

b) instrumentos de controle social; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

c) transparência da gestão da movimentação de recursos; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

d) fiscalização interna; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

d) mecanismos de controle interno; (Redação dada pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

e) alternância no exercício dos cargos de direção; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

f) aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção, precedida por parecer do conselho fiscal; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

g) participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

h) colégio eleitoral constituído de todos os filiados no gozo de seus direitos, observado que a categoria de atleta deverá possuir o equivalente a, no mínimo, 1/3 (um terço) dos votos, já computada a eventual diferenciação de valor de que trata o inciso I do caput do art. 22 desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

i) possibilidade de apresentação de candidatura ao cargo de presidente ou dirigente máximo da entidade com exigência de apoio limitado a, no máximo, 5% (cinco por cento) do colégio eleitoral; (Incluído pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

j) publicação prévia do calendário de reuniões da assembleia geral e posterior publicação sequencial das atas das reuniões realizadas durante o ano; e (Incluído pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

k) participação de atletas nos colegiados de direção e no colégio eleitoral por meio de representantes de atletas eleitos diretamente e de forma independente pelos atletas filiados da entidade; e (Incluído pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

VIII - garantam a todos os associados e filiados acesso irrestrito aos documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto, os quais deverão ser publicados na íntegra no sítio eletrônico desta. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

§ 1º As entidades de prática desportiva estão dispensadas das condições previstas: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

I - no inciso V do caput; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

II - na alínea “g” do inciso VII do caput; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

~~**II** - na alínea “g” do inciso VII do caput, no que se refere à eleição para os cargos de direção da entidade; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 671, de 2015)~~

(Revogado)

II - na alínea g do inciso VII do caput deste artigo, no que se refere à eleição para os cargos de direção da entidade; e (Redação dada pela Lei nº 13.155, de 2015)

II - na alínea g do inciso VII do caput deste artigo, no que se refere à eleição para os cargos de direção da entidade, nas alíneas h, i, j e k do inciso VII do caput deste artigo, no que se refere à escolha de atletas para participação no colégio eleitoral; e (Redação dada pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

III - no inciso VIII do caput, quanto aos contratos comerciais celebrados com cláusula de confidencialidade, ressalvadas, neste caso, a competência de fiscalização do conselho fiscal e a

obrigação do correto registro contábil de receita e despesa deles decorrente. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

§ 2º A verificação do cumprimento das exigências contidas nos incisos I a VIII do caput deste artigo será de responsabilidade do Ministério do Esporte. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

§ 3º Para fins do disposto no inciso I do caput: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

I - será respeitado o período de mandato do presidente ou dirigente máximo eleitos antes da vigência desta Lei; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

II - são inelegíveis o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins até o 2º (segundo) grau ou por adoção. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

§ 4º A partir do 6º (sexto) mês contado da publicação desta Lei, as entidades referidas no caput deste artigo somente farão jus ao disposto no art. 15 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nos arts. 13 e 14 da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, caso cumpram os requisitos dispostos nos incisos I a VIII do caput. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) (Produção de efeito)

§ 5º Ressalvado o disposto no inciso II do § 1º deste artigo, as exigências previstas nas alíneas g, h, i, j e k do inciso VII do caput deste artigo são exclusivas das entidades nacionais de administração do desporto. (Incluído pela Lei nº 13.756, de 2018) (Vigência)

Ainda que se argumente que tais exigências somente se impõem na hipótese de interesse no recebimento de verbas de origem pública, esse entendimento não deve prosperar, pois sob pretexto de garantir o efetivo fomento a prática esportiva, há outro comando constitucional em vigência, criando assim uma derrogação parcial de regramento constitucional.

Além disso, o estabelecimento de normas nesse sentido cria para o próprio Estado uma dupla limitação: por um lado em sua discricionariedade para decidir qual é a melhor alocação possível do recurso disponível para o fomento esportivo e pior, baseando essa restrição em critério formal, de gestão administrativa por ele próprio criado, e não em critério técnico, que é a base científica do esporte; sob outra vertente, corre-se o risco do próprio Estado não conseguir dar cumprimento ao comando constitucional de fomento, vez que impôs exigências formais deveras penosas que simplesmente as entidades esportivas não conseguirão ou terão interesse em cumprir.

Há que ser então pontuado, portanto, além da já evidente interferência do Estado na organização das entidades esportivas, a possibilidade de se estar diante de ação desproporcional do Estado, ferindo assim também os preceitos da razoabilidade, da proporcionalidade e também da eficiência.

Esse último aspecto somente pode ser ponderado diante do caso concreto, mas a fixação prévia de requisitos normativos impede que qualquer análise desse tipo seja realizada pelo Estado.

Assim, além do prejuízo ao cumprimento das obrigações estatais impostas constitucionalmente, também restará prejudicado o esporte nacional que não terá acesso a recurso importante para seu desenvolvimento, gestão e manutenção.

E essa preocupação estatal com temas de gestão de organizações esportivas em detrimento do aspecto técnico e de desenvolvimento do esporte parece ter sido encampada nos anos mais recentes pelo órgão que justamente foi designado, no âmbito federal, como responsável pelo fomento da prática esportiva nas mais variadas esferas: o agora extinto Ministério do Esporte.

Essa afirmativa ganha concretude ao serem analisados os atos normativos expedidos pelo órgão a partir de 2014, ano em que a ênfase na gestão esportiva, e, portanto, de intervenção na esfera que deveria ser privada de organização das entidades esportivas, passa a ser a tônica.

Ao longo do período foram editadas ao menos quatro portarias que reforçam esse entendimento. São elas:

- a) Portaria 01/2014 que: “Dispõe sobre os limites de utilização de recursos financeiros para custeio de despesas administrativas necessárias ao cumprimento das metas pactuadas pelo Comitê Olímpico Brasileiro - COB, Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB e Comitê Brasileiro de Clubes - CBC na forma que especifica”;
- b) Portaria 224/2014 que: “Dispõe sobre o procedimento para verificação, pelos órgãos do Ministério do Esporte, acerca do cumprimento das exigências previstas nos artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998”;

- c) Portaria 341/2017 que: “Estabelece parâmetros de utilização de recursos públicos para realização de despesas administrativas necessárias ao cumprimento das metas pactuadas pelo COB, o CPB, o CBC e suas entidades filiadas” e;
- d) Portaria 115/2018 que: “Regulamenta o procedimento de verificação, pelo Ministério do Esporte, do cumprimento das exigências previstas nos art. 18, art.18- A, art. 22, art. 23 e art. 24 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, e do art. 19 do Decreto no 7.984, de 8 de abril de 2013”.

Pela própria descrição de cada uma delas resta evidente que as duas últimas revogaram respectivamente as duas primeiras.

Ao analisar seus conteúdos, o que se tem é uma série de regras limitadoras à autonomia das entidades esportivas, sendo possível identificar entre elas o estabelecimento da limitação de remuneração de pessoal, criação de definições, por critério que não se sabe qual, para o que seria atividade-meio e atividade-fim das entidades esportivas, delimitando percentual de aplicação de recursos.

Também se destacam das portarias a instituição de uma certificação que somente será concedida à entidade esportiva que atende requisitos impostos pelo Ministério relacionados com transparência, criação de Conselho Fiscal, emissão de certidões de regularidade fiscal, trabalhistas e de Fundo de Garantia, limitação de mandato de dirigente, inclusão de dispositivos estatutários diversos e, dentre eles, aqueles que prevejam a participação de atletas em órgãos e colegiados com poderes decisórios na entidade, além de regras eleitorais.

Não se está aqui analisando a pertinência ou não de tais normas, tampouco se fazendo juízo de valor sobre elas. O que se coloca para a ponderação é se tais imposições representam ou não uma violação ao que dispõe o artigo 217, I, da Constituição Federal.

E a forma de se obter a resposta para tal indagação parece simples e direta, e varia em função do questionamento se cabe ou não à entidade esportiva definir quanto e se devem receber seus funcionários e dirigentes? É competência

da entidade esportiva definir a forma de eleição de seus dirigentes? Deve a entidade esportiva ter a liberdade de decidir se pode ou não dirigi-la? Tem a entidade esportiva a capacidade de discernir e determinar o que se insere em sua atividade-meio e o que se insere em sua atividade-fim?

Se a resposta para tais questionamentos for “sim”, então resta reconhecida a existência de interferência estatal indevida na organização das entidades esportivas. Se a opção for pelo “não”, então o que se tem é uma restrição ao conteúdo do conceito de autonomia e, portanto, passa a ganhar ainda mais razão a existência e vigência no Brasil da chamada “autonomia tutelada”.

Um exemplo, inclusive, do grau de imposição e inserção das normas no âmbito da organização das entidades esportivas é o caso do Comitê Paralímpico Brasileiro e seus regulamentos próprios.

O Comitê Paralímpico Brasileiro – CPB, é entidade privada e responsável, de modo abrangente, pelo parolimpismo no Brasil e, de modo específico, organiza e gerencia, direta e indiretamente, a prática de modalidade esportiva paralímpica em âmbito nacional.

Pois bem, para realizar suas atividades o CPB também edita uma série de normativos, que vão desde regulamentos a portarias, a que estão subordinadas as suas filiadas e/ou reconhecidas, que optam por tal filiação ou reconhecimento e, portanto, aderem voluntariamente aos regramentos do CPB.

Embora o Comitê exista desde 1995, foi a partir de 2009 que, com o crescimento e reconhecimento do esporte paralímpico no Brasil, o CPB passou a editar regulamentos específicos relacionados com a concessão de diárias e passagens, com a fixação de convênios com outras entidades esportivas, nisso incluídas as entidades filiadas e reconhecidas, além do regulamento de licitações e contratos.

Desde então, tanto em razão de inovação normativa de órgãos estatais quanto por imposição de órgãos de controle o CPB já se viu obrigado a alterar

todos esses regulamentos ao menos duas vezes¹³, além de ter feito diversas modificações em seu próprio Estatuto Social pela mesma razão.

Disso decorre reconhecer que o Comitê Paralímpico Brasileiro não teve autonomia para definir os critérios para conceder diárias e passagens aéreas para seus funcionários, filiadas, reconhecidas e inclusive atletas.

O Comitê também não teve a liberdade de definir as regras que irá aplicar para definir com quais entidades e com base em quais procedimentos fixará convênios de caráter esportivo.

Após a edição da Portaria 115/2018, do Ministério do Esporte, também teve que alterar seu estatuto social para incluir novos integrantes na sua própria Assembleia Geral, além de modificar por completo a sistemática eleitoral, tudo aquilo que, por evidente, deveria estar protegido da ação estatal por força justamente da garantia constitucional estabelecida no artigo 217, I.

Se essas questões não se referem à administração e organização interna da própria entidade e, portanto, recaindo sobre aspecto com autonomia protegida legalmente, então a que se referem?

Trazendo mais uma vez o entendimento mais recente exposto pelo STF, o de que não representaria ofensa à autonomia das entidades esportivas regras de caráter geral, é de se concluir que tais portarias seriam inconstitucionais, por serem específicas e criada especialmente para o âmbito das entidades esportivas, sendo que algumas delas, como é o caso de Comitê Paralímpico Brasileiro, do Comitê Olímpico Brasileiro e o Comitê Brasileira de Clubes, têm como origem do repasse de verbas públicas determinação legal e não ajuste pactuado por via de convênio, de modo que essa questão está fora do âmbito de suas próprias faculdades.

Inclusive essa diferenciação entre entidades que firmam convênios com o Poder Público e entidades privadas que recebem repasse por força de lei, em contrapartida das obrigações que também lhe são outorgadas em geral pela mesma legislação, recentemente começou a ser delineada pelo Tribunal de

¹³ Nesse sentido, o CPB já editou, no intuito de editar norma sobre a concessão de diárias e passagens, as Resoluções 004, de 01 de setembro de 2009, a Resolução 02, de 19 de junho de 2017 e a Resolução 01, de 22 de novembro de 2018. A mesma situação foi enfrentada com as normas relacionadas com licitações e contratos e fixação de convênios.

Contas da União, através do Acórdão 2.684/2018 exarado no âmbito do TC 016.271/2017-3, tendo manifestado em seu voto, o Ministro Benjamin Zymler o seguinte:

37. Ocorre que, com a promulgação da Lei 13.756/2018, resultante da conversão da Medida Provisória 846/2018, houve a revogação de diversos dispositivos da Lei 9.615/1998, inclusive daqueles que dispunham sobre os recursos para o desporto. Dentre eles, está § 1º do art. 56, já transcrito anteriormente.

38. Assim sendo, tendo em vista que o Cepim consolida a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal, os recursos de loterias federais destinados ao desporto não se enquadram mais nesse bloco.

De todo forma, a análise do procedimento não está concluída, pendente da análise de recursos diversos, mas já se pode considerar, ao menos em relação a parcela relevante das entidades esportivas, o reconhecimento de especificidades relacionadas a cada entidade, considerando as diferenças tanto de caráter normativo, quanto de caráter organizacional ou técnico.

Para que não se fuja do tema central desse capítulo, é preciso indicar ainda como forma de finalizar aquilo que se dispõe a expor, que até sobre a estrutura do site de entidade esportiva o Poder Público já interveio.

É caso da Decisão-Normativa-TCU nº 69, de 02 de agosto de 2005, que “Dispõe sobre o conteúdo e demais questões técnicas pertinentes à disponibilização pelo Comitê Olímpico Brasileiro e pelo Comitê Paraolímpico Brasileiro, na Internet, das informações de que trata o art. 6º da Instrução Normativa-TCU nº 48, de 15 de dezembro de 2004”.

Essa decisão do Tribunal de Contas da União que se reveste de caráter normativo e impositivo se dedica a descrever quais elementos são obrigatórios nos sites do Comitê Olímpico Brasileiro e do Comitê Paralímpico Brasileiro, indicando elementos que devem constar da página principal, links de acesso a outros sites de órgãos do governo federal dentre uma longa série de exigências.

Disso, o que se busca evidenciar é que a interrelação entre Poder Público e entidades esportivas tem se revelado cada vez mais próxima, havendo aspectos que, mesmo ao leigo em ciências jurídicas ou administrativas, não pode deixar de ser considerada como uma intervenção na organização de tais entidades, justamente o que é vedado de modo expresso e explícito pela Lei Maior.

Mais uma vez, não se trata de verificar a qualidade da legislação desenvolvida ao longo dos últimos anos, mas apenas verificar se foi ou não ultrapassado o liame do que pode ser entendido como liberdade das entidades esportivas, havendo ao menos fortes indícios de que a resposta tem de ser positiva.

5. Governança no esporte na atualidade

Em anos mais recentes, o tema Governança no Esporte passou a ser alvo de interesse crescente por parte dos mais diversos *stakeholders*, como também se tornou cada vez mais relevante, tanto internacionalmente quanto no Brasil. De 2010 em diante, diversos países e organizações internacionais lançaram propostas, documentos, códigos, memorandos e princípios universais de governança, que deveriam ser aplicados no esporte e nas organizações que o formam.

Desde 2014, o Comitê Paralímpico Brasileiro e o Comitê Olímpico Brasileiro se uniram para contribuir com o desenvolvimento do esporte em algumas frentes, entre elas a governança. O trabalho desenvolvido na área levou o grupo a se unir ao Instituto Ethos, ao Atletas pelo Brasil e o Pacto pelo Esporte para desenvolver o Rating de Governança das Entidades Esportivas.

“Rating de Entidades Esportivas, uma realização do Comitê Brasileiro de Clubes, Comitê Paralímpico Brasileiro, Instituto Ethos e a Atletas pelo Brasil – representando as empresas signatárias do Pacto pelo Esporte – que tem como objetivo desenvolver um instrumento que seja vetor de mudança e indutor de boas práticas de governança, integridade e transparência para entidades do esporte. Além de fomentar o aprimoramento da gestão e do desenvolvimento esportivo, o rating pretende incentivar mais investimentos do setor privado no esporte brasileiro”. (Ethos, 2019)

Com base na cartilha Olho Vivo, o Ministério do Esporte (2018) categorizou os seguintes elementos como importantes para a transparência e governança, pilares fundamentais para as organizações que compõem o Rating:

- publicação de informações de interesse público;
- espaços para a participação da comunidade esportiva na busca de soluções para problemas na gestão das entidades do sistema nacional do desporto;
- construção de canais de comunicação e de diálogo entre a comunidade esportiva e os dirigentes;

- funcionamento das Comissões, órgãos coletivos das entidades, com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas esportivas desenvolvidas pela entidade;
- modernização dos processos administrativos que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da comunidade esportiva;
- simplificação da estrutura da apresentação do orçamento da entidade, o que aumenta a transparência do processo orçamentário.

Atualmente, o comitê gestor do Rating é composto por: Atletas pelo Brasil, Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paralímpico Brasileiro, além do Instituto Ethos, do Pacto pelo Esporte e do Comitê Brasileiro de Clubes (CBC).

O trabalho é coordenado pelo Instituto Ethos, que é uma Oscip, ou seja, uma organização civil sem fins lucrativos, criada com o objetivo de mobilizar as empresas a gerirem seus negócios de maneira mais sustentável e ética. Foi criado em 1998, por um grupo de empresários e executivos da iniciativa privada e se tornou um local de “organização de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas para auxiliar as empresas a analisar suas práticas de gestão e aprofundar seu compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável”. (ETHOS, 2019)

“As organizações sem fins lucrativos possuem, historicamente, bases nos valores de filantropia, voluntariado e prestação de serviços. Em grande parte das sociedades do mundo, essas organizações possuem um importante papel em tarefas sociais como educação, esporte, saúde, cidadania, artes e outras”. (Ministério do Esporte, 2018)

O próprio conceito e aplicação de transparência surgiu da necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de controle de gestão. Um dos objetivos do Rating é dar publicidade às informações relacionadas à administração, finanças e ações, que são fundamentais para a melhoria da percepção da gestão.

Além disso, como já citado, a Lei Pelé (Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998) apresentou o princípio da transparência como de observância obrigatória, dispondo em seu artigo 2º, parágrafo único, que a:

“...exploração e a gestão do desporto profissional constituem exercício de atividade econômica sujeitando-se, especificamente, à observância dos princípios da transparência financeira e administrativa, dentre outros”. (Lei nº 9.615 de 1998, artigo 2º)

Desta forma, voluntariamente e entendendo que uma boa governança e transparência dos processos são um benefício natural aos que o praticam, o CPB é um dos gestores da metodologia de *Rating* das entidades esportivas. Como organização civil, o CPB demonstra ao público, civil, público ou de empresas, seu compromisso com a ética, probidade administrativa e processos de prestação de contas.

O *Rating* foi criado levando em conta as legislações dirigidas ao esporte e existentes no Brasil, mesmo aquelas que podem ser vistas como inconstitucionais. Para se ter uma ideia da abrangência, o Rating avalia pontos como:

- Estatuto Social;
- Assembleia geral;
- Decisão do colegiado e conselho administrativo;
- Eleições;
- Conselho Fiscal;
- Representação de Atletas;
- Estrutura executiva;
- Código de condutas;
- Planejamento estratégico;
- Orçamento;
- Assessoramentos;
- Normas e controles internos;
- *Compliance*;

- Contratos;
- Fornecedores;
- Prestação de contas para o governo e patrocinadores;
- Comunicação das informações;
- Relatórios de gestão; e
- Transparência nas regras de competições.

Para tanto, o *Rating* conta com uma plataforma on-line com questionários para entidades esportivas, relatórios de autodiagnóstico, comparativo de desempenho com os outros participantes e capacidade de subir documentos para verificação. Tudo isso é feito com o apoio do Instituto Ethos. (ETHOS, 2019)

Com os dados na plataforma:

- O Comitê Gestor avalia os resultados da etapa de verificação e desempenho das entidades participantes;
- Verifica se a classificação é adequada ao grau de atendimento esperado pelo porte da entidade;
- Serão divulgados apenas os nomes das entidades que alcançaram a partir do grau C (satisfatório) do rating.
- Caso não se alcance o nível mínimo, o desempenho e nome da entidade não serão divulgados.

Percebe-se, portanto, que mesmo sendo uma organização civil e tendo respaldo constitucional para autonomia, o Comitê Paralímpico Brasileiro adere, participa e co-cria ferramentas públicas de transparência, ética e governança.

Além disso, a própria sociedade, através da imprensa, exerce papel fundamental no acompanhamento do cumprimento dessas questões. Tanto o CPB como o COB têm buscado há alguns anos outras formas de obtenção de receitas para não se tornar tão dependente das verbas da Lei Agnelo Piva. Atualmente, mais de 90% dos recursos vem desta lei, que varia de acordo com os valores gerados pelas loterias.

6. Instrumento avaliativo do Tribunal de Contas da União

O mundo está em constante transformação. Ao longo da história, as sociedades foram se aprimorando e se adaptando. Basicamente, até o século XIX as decisões tomadas eram monocráticas e, a partir do final do século XIX para o século XX, os movimentos sociais foram ganhando mais espaço e as relações entre o estado e a sociedade foram se modificando. Se pensarmos em relação ao Brasil e a nossa história, já fomos colonizados, viramos monarquia, chegamos à República, tivemos ditadura militar e, por último, passamos por um processo de redemocratização, que está ainda se consolidando nos dias de hoje.

No início da nossa República, também se iniciou a história do Tribunal de Contas da União. O TCU foi instituído em 1890, por meio do Decreto 966-A, fruto do empenho de seu patrono, Rui Barbosa em criar um corpo de magistratura, de ação intermediária entre a administração e a legislatura, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento e vigilância. Em meio às mudanças que passavam os estados nacionais durante o século XIX, com o crescimento dos ideais liberais e das primeiras repúblicas, com a ampliação da máquina administrativa e do anseio populacional por maior transparência dos governos, surge um novo tipo de instituição: as Cortes de Contas (Site do TCU, 2019).

Um dos princípios norteadores definido no setor público atualmente é a transparência que, segundo o Tribunal de Contas da União - TCU (2013), consiste na: “[...]possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.”

Uma dessas informações é a contratação de serviços ou aquisições de produtos com recursos provenientes da fonte pública. O Decreto nº 8726 (27 de abril de 2016) é a base para esse processo de transparência na contratação, propondo o estabelecimento de um sistema de compras e contratações de serviços.

O Tribunal de Contas da União ressalta ainda que a “adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros”.

A transparência também é considerada um dos pilares da Governança Corporativa, conforme preconiza o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, delimitando como seus princípios gerais “transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa”. (IBGC, 2009). Ainda segundo o IBGC, a transparência

“Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor”. (IBGC, 2010).

O Decreto 7724/2012 é o que regula quais são os documentos mínimos aos quais devem ser dados a devida transparência pelas entidades que recebem recursos públicos. Segue o artigo que trata disso:

“Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.

§ 2º A divulgação em sítio na Internet referida no §1º poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

§ 3º As informações de que trata o caput deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congênere, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final”. (Decreto 7.724/12)

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, estabelece procedimentos que devem ser utilizados pelos órgãos públicos para garantir acesso às informações. Além disso, a Lei também prevê o seguinte:

“...entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres”.

E continua:

“Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.” (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)

Outra lei que é complementar à questão da governança e da transparência é a 13.019/2014, que trouxe mais algumas exigências na formalização das parcerias com o poder público, em seu artigo 11:

“Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício”. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

A gestão financeira, associada à governança corporativa, está intimamente ligada à prestação de contas. O conceito de *accountability* fala sobre a obrigação que entidades que recebem recursos externos assumam responsabilidades de ordem fiscal e gerencial, além de prestar contas a quem lhes delegou essas responsabilidades, demonstrando o bom uso desses recursos. (AKUTSU & PINHO, 2002)

A Lei Pelé rege o seguinte sobre o tema:

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

[...]

VI. Assegurem a existência e a autonomia do seu conselho fiscal;

VII. Estabeleçam em seus Estatutos:

[...]

d) fiscalização interna;

f) aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção, precedida por parecer do conselho fiscal.

O termo governança, apesar de inicialmente ter sido desenvolvido para a iniciativa privada, crises no setor público propiciaram a realização de estudos para tornar o assunto mais abrangente e aplicável às organizações governamentais. No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. Esse conceito foi estendido às organizações que dependem, em algum grau, de investimento público.

Na figura a seguir, é possível verificar as influências externas na governança de organizações esportivas sem fins lucrativos, como o CPB. (Adaptado Hoye & Cuskelly, 2007, p. 19).



Figura 2: Influências externas na governança de organizações esportivas não lucrativas
Fonte: Ministério do Esporte, 2018

É perceptível que as entidades desportivas sofram grande pressão de todos os âmbitos para uma boa governança. O próprio poder público acaba sendo um desses agentes, pois tornou-se dependente das entidades de desporto para entregar determinados serviços à sociedade. Isso acontece não só no Brasil, como também em países como: Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, por exemplo, que também seguem esse modelo de relacionamento entre órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, como o CPB.

Um bom exemplo da atuação direto do Estado no CPB é a portaria 115/2018 do Ministério do Esporte, no que concerne à transparência e controle social, como veremos em seu Artigo 3:

“Art. 3º O processo de verificação das entidades do Sistema Nacional do Deporto considerará as especificidades inerentes à natureza e ao funcionamento das pessoas jurídicas de direito privado regidas pelas normas do Código Civil e será realizado mediante análise dos seguintes requisitos:

(...)

VIII - transparência na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão;

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

E continua em seu Artigo 18:

“Art. 18º Para efeito da comprovação de regularidade de que trata o art. 3º, inciso XI deverão constar no estatuto social da entidade:

II – Instrumentos de controle social;

III - Instrumentos de transparência ativa na gestão de movimentação de recursos;

(...)

§ 2º Considera-se instrumento de controle social para efeito do inciso II, a criação de ouvidoria, ou órgão equivalente, encarregado de receber, processar e responder as solicitações relacionadas à entidade”.

Cabe enfatizar que a Lei Pelé deixa bem clara a condição para que entidades como o CPB recebam aporte público:

“Art. 18-A. IV - Sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão.

Art. 18-A. VII - Estabeleçam em seus estatutos:

b) instrumentos de controle social;

c) transparência da gestão da movimentação de recursos;

(...)

e) Alternância no exercício dos cargos de direção;

(...)

g) Participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade;

Art. 18-A. VIII - Garantam a todos os associados e filiados acesso irrestrito aos documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto, os quais deverão ser publicados na íntegra no sítio eletrônico desta”.

Sobre a alínea G, que fala da participação dos atletas:

“Ainda que a Lei nº 9.615/1998 não se posicione claramente quanto à forma de participação e eleição de atletas nestes colegiados, destaca-se que as regras estabelecidas individualmente por cada entidade para a escolha dos representantes dos atletas devem estar descritas de forma clara e direta nos seus estatutos, e que não haja somente a menção de que os mesmos possuem participação nos colegiados de direção e eleições”. (Ministério do Esporte, 2018, p. 40)

Segundo o Ministério do Esporte (2018):

“Essas determinações vão ao encontro do entendimento já consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), nas auditorias realizadas e consubstanciadas nos Acórdãos, 3.148/2016 - TCU - Plenário, 3.150/2016 - TCU - Plenário, 3.151/2016 - TCU - Plenário, e 3.152/2016 - TCU – Plenário”. (Ministério do Esporte, 2018, p.40)

Para o controle e monitoramento dos seus processos de governança, o CPB optou por fazer a avaliação do status de governança, utilizando para tal o formulário disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União. Segundo o TCU:

“Este questionário foi elaborado por equipe do Tribunal de Contas da União – TCU para coletar informações, no âmbito da Administração Pública Federal, sobre a adoção de boas práticas nos temas de: governança pública; e governança e gestão de pessoas, de tecnologia da informação e de contratações”. (TCU, 2018)

O questionário está dividido em sete temas:

- 1) Liderança;
- 2) Estratégia;
- 3) Accountability;
- 4) Gestão de pessoas;
- 5) Gestão de Tecnologia da Informação;
- 6) Gestão de Contratações;
- 7) Resultados Finalísticos.

Além disso, as questões são divididas em questões do tipo “M”, “A” e “E”. As “M” abordam modelos, como o de governança ou de gestão de riscos. As “A” envolvem execuções de atividades, como divulgação ou mecanismos de controle. As questões de tipo “E” tratam de estratégias, como a de organização, planos de TI ou políticas de segurança.

Após o tipo ser identificado, cada questão apresenta nove tipos de respostas, que vão de “não se aplica” até “adota em maior parte ou totalmente”.

ORDENAÇÃO DE VALOR DAS CATEGORIAS DE RESPOSTA	
1º	Não adota
	Não se aplica (risco não tratado)
2º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
3º	Adota em menor parte
4º	Adota parcialmente
	Não se aplica (risco medianamente tratado)
5º	Adota em grande parte ou totalmente
	Adota
	Não se aplica (risco controlado ou inexistente)

Figura 3: Ordenação de valor das categorias de resposta

Cada questão, dependendo de sua resposta, tem um valor atribuído, como podemos verificar a seguir:

ORDENAÇÃO DE VALOR DAS CATEGORIAS DE RESPOSTA		
1º	Não adota	0
	Não se aplica (risco não tratado)	
2º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0,05
3º	Adota em menor parte	0,15
4º	Adota parcialmente	0,5
	Não se aplica (risco medianamente tratado)	
5º	Adota em grande parte ou totalmente	1
	Adota	
	Não se aplica (risco controlado ou inexistente)	

Figura 4: Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas

Com esses valores e dependendo da quantidade de respostas em cada categoria, os índices podem ser considerados como: inexpressivos, iniciando, intermediário ou aprimorado.

ESTÁGIOS		INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO		40 a 70%
APRIMORADO		70,01 a 100%

Figura 5: Categorização das respostas

Existem ainda os agregadores, que são os índices utilizados na medição e demonstração dos resultados, como iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), iGovPub (índice de governança pública), iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGovTI (índice de governança e gestão de TI), GestãoTI (índice de capacidade em gestão de TI, iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações) e iGovContrat (índice de capacidade em gestão de contratações).

O Anexo I corresponde ao documento que explica em pormenores como funciona o questionário de avaliação, assim como suas métricas e valores relativos.

Feito o preenchimento, a organização deve manter em seu poder toda a documentação que comprova as respostas. Todas as informações produzidas serão essenciais nos processos vindouros de prestação de contas. Neste ponto, ressalta-se, que todas essas informações de prestação de contas e governança, devido ao artigo 3º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), serão disponibilizadas à sociedade.

Desta forma e com esse entendimento, o CPB preencheu e enviou ao TCU o formulário relativo ao ano de 2018, que corresponde ao anexo II. Na página seguinte, apresentamos os índices atingidos:

Indicadores	Resultados	Mecanismos
IGG = Índice integrado de governança e gestão pública	62,22%	
IGOVPub = Índice de Governança Pública	72,15%	Liderança
		Estratégia
		Accountability
IGOV Pessoas = Índice de Governança e Gestão de Pessoas	62,27%	Liderança
		Estratégia
		Accountability
		Operações (Gestão de Pessoas)
IGestPessoas = Índice de Capacidade de Gestão de Pessoas	52,36%	Operações (Gestão de Pessoas)
IGovTI = Índice de Governança e Gestão de TI	54,01%	Estratégia
		Resultados
IGestTI - Índice de Capacidade em Gestão de TI	65,30%	Estratégia
		Operações (Gestão de Pessoas)
		Operações (Gestão de TI)
		Operações (Gestão de Contratações)
IGovContrat = Índice de Governança e Gestão de Contratações	54,84%	Estratégia
IgestContrat = Índice de Capacidade em Gestão Contratações	59,03%	Estratégia
		Operações (Gestão de Pessoas)
		Operações (Gestão de TI)
		Operações (Gestão de Contratações)

Tabela 1: Resultados do CPB

Observa-se que, nesse quesito, o CPB atingiu, usando os critérios apontados na figura 3, um índice em Aprimorado e o restante em Intermediário.

Percebe-se, portanto, que o nível de IGG, índice integrado de governança e gestão pública do CPB é de 62,22%. Comparando com as médias públicas, podemos observar na figura abaixo que o CPB se encontra muito superior às médias de organizações federais, estaduais e municipais, que foram avaliados. Também é superior, com margens maiores ou menores, nas categorias iniciais, intermediários e aprimorados.

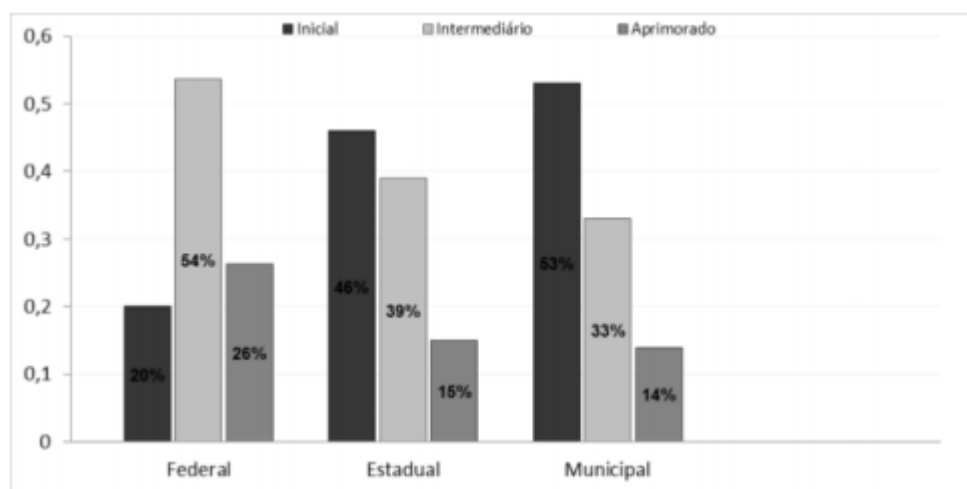


Gráfico 3: Índice Geral de Governança por esfera.

De forma comparativa e ilustrativa, apresentamos a seguir os índices de outras organizações que foram convidadas pelo TCU a preencher os formulários:

Primeiramente, vamos olhar a Anvisa:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	51%
iGovPub (índice de governança pública)	63%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	48%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	39%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	65%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	52%
iGovContrat(índice de governança e gestão de contratações)	71%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	51%

Tabela 2: Índice de governança da ANVISA

Observa-se que o índice da ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, é de 51%.

A próxima análise, será do CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	52%
iGovPub (índice de governança pública)	35%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	43%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	48%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	63%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	67%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	49%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	59%

Tabela 3: Índice de governança do CNPQ

Observa-se que o índice da CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, é de 52%.

A seguir, o índice do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	44%
iGovPub (índice de governança pública)	40%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	37%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	36%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	51%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	48%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	67%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	53%

Tabela 4: Índice de governança do FNDE

Observa-se que o índice do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é de 44%.

Vamos analisar a CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior agora:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	42%
iGovPub (índice de governança pública)	30%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	23%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	22%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	47%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	60%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	56%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	58%

Tabela 5: Índice de governança do CAPES

Observa-se que o índice da CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior é de 42%.

Mais um exemplo é a FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz, que podemos observar a seguir:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	42%
iGovPub (índice de governança pública)	30%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	34%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	37%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	38%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	51%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	58%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	50%

Tabela 6: Índice de governança da FIOCRUZ

Observa-se que o índice da FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz é de 42%.

Outro bom exemplo é o IBGE, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, conhecido da sociedade em geral:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	51%
iGovPub (índice de governança pública)	44%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	45%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	45%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	51%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	65%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	56%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	52%

Tabela 7: Índice de governança do IBGE

Observa-se que o índice da IBGE, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é de 51%.

7. Resultados da avaliação da governança do CPB e as normas regulamentadoras da utilização de recursos públicos por entidades esportivas

Foi constatado que o Comitê Paralímpico Brasileiro está com um índice bem acima da média nacional, observando os resultados que foram utilizados para demonstrar que organizações com longa história e conhecimento perante a sociedade estão com índices mais baixos. Cabe ressaltar que o fato de o CPB estar acima dessa média não é motivo para que as observâncias às melhorias não sejam feitas. Alguns processos precisam ser melhorados e alguns precisam de constante vigilância.

Espera-se que as entidades de administração do desporto divulguem em seus sites, em local visível nos sítios eletrônicos, e de preferência em local de fácil acesso, os seguintes documentos: “estatuto, código de ética e/ou conduta, relação de dirigentes eleitos contendo nome e cargo, organograma completo contendo nomes e cargos, relação de associados ativos, relatórios anuais de atividades, planejamento e/ou orçamento anual aprovado em assembleia geral, contratos firmados desde que não tenham cláusulas de confidencialidade, editais de convocação de assembleias gerais ordinárias e extraordinárias, atas das reuniões dos diferentes órgãos e, por fim, os regulamentos gerais e das competições organizadas ou homologadas pela entidade”. Todos os pontos citados anteriormente já são atendidos pelo CPB e tem ampla divulgação em seu site de todas as informações. (Lei 12.527/2011).

A seguir, elencamos a relação dos instrumentos normativos emanados pelo estado para regulamentar a utilização dos recursos públicos recebidos pelo CPB e seu impacto na governança da entidade, com as consequentes criação ou alteração de regulamentos e processos.

Apontamos os indicadores, mecanismos e componentes que foram impactados pelas referidas normas, de acordo com o instrumento de avaliação do TCU:

- Indicador: Índice de Governança Pública

Mecanismo: Liderança

Componente: Zelar por princípios de ética e conduta.

Correlação com Legislação: Criação de Código de Conduta e Ética no ano de 2017, em observância as determinações contidas no Lei 13.019/2014.

Mecanismo: Estratégia

Componente: Promover a gestão estratégica.

Correlação com Legislação:

a) Criação do regulamento de aquisições e contratos, conforme Lei 9.615/1998 regulamentada pelo Decreto 7.984/2013.

b) Criação de regulamento de aquisições de diárias e passagens, conforme Lei 9.615/1998 regulamentada pelo Decreto 7.984/2013.

Mecanismo: Accountability

Componente: Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.

Correlação com Legislação:

a) Estatuto com alterações para atendimento do Dispositivo da Lei 9.615/1998 em seu Art. 18 A.

b) Atendimento conforme disposto na Portaria 115/2018. Condições de transparência para Certificação.

c) Aplicação dos recursos conforme disposto do Decreto 5.139/2004.

d) Criação de Resolução que regulamenta a Execução e Convênios dos Repasses conforme disposição da Lei 9.615/1998, regulamentada pelo Decreto 7.984/2013 e alterada pela Lei 13.146/2015.

e) Divulgação em site do Plano de Cargos e Salários no atendimento da Lei 9.615/1998 em seu Art. 18 A.

- Índice de Governança e Gestão de Pessoas

Mecanismo: Liderança

Componente: Zelar por princípios de ética e conduta.

Correlação com Legislação: Criação de Código de Conduta e Ética no ano de 2017, em observância as determinações contidas na Lei 13.019/2014.

Mecanismo: Accountability

Componente: Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.

Correlação com Legislação:

a) Estatuto com alterações para atendimento do Dispositivo da Lei 9.615/1998 em seu Art. 18 A.

b) Atendimento conforme disposto na Portaria 115/2018. Condições de transparência para Certificação.

c) Aplicação dos recursos conforme disposto do Decreto 5.139/2004.

d) Criação de Resolução que regulamenta a Execução e Convênios dos Repasses conforme disposição da Lei 9.615/1998, regulamentada pelo Decreto 7.984/2013 e alterada pela Lei 13.146/2015.

e) Divulgação em site do Plano de Cargos e Salários no atendimento da Lei 9.615/1998 em seu Art. 18 A.

- Índice de Governança e Gestão de Contratações

Mecanismo: Estratégia

Componente: Promover a Gestão Estratégica

Correlação com Legislação:

a) Criação do regulamento de aquisições e contratos conforme Lei 9.615/1998 regulamentada pelo Decreto 7.984/2013.

Imperioso destacar que após analisar os regulamentos e estatutos do CPB, bem como seus boletins oficiais, identificamos que as seguintes providências: criação e avaliação do Comitê de Ética; criação e implementação do Código de Conduta; criação de regulamento de Aquisições e Contratos;

criação de regulamento de Diárias e Passagens; monitoramento dos indicadores definidos no mapa estratégico; acompanhamento das metas pré-estabelecidas no Planejamento Estratégico; alteração do Estatuto do CPB (enquadramento contemplando os artigos da Portaria 115/2018); resolução da aplicação dos recursos; criação da resolução para Execução dos Convênios e Prestação de Contas; disponibilização de informações no site e canal de comunicação aberto ao público; definição dos cargos e responsabilidades para ocupação das funções diretivas, conforme disposição estatutária e implantação do canal de ouvidoria foram efetivadas após a edição das normas já mencionadas.

Em relação às melhorias após os resultados dos índices identificados que merecem maior atenção por parte do CPB, pois puxam a média para baixo, são:

- IGestPessoas = Índice de Capacidade de Gestão de Pessoas - 52,36% - Operações (Gestão de Pessoas)

Para este item, o Referencial Básico de Governança – RBG – do TCU aponta que a organização deve melhorar na adoção de um:

“...conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais”. (TCU – RBG; 2018; p. 41)

- IGovTI = Índice de Governança e Gestão de TI - 54,01% - Estratégias e Resultados

Neste ponto, para a melhoria dos objetivos estratégicos e resultados, o RBG propõe melhorias nos:

“...fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão e o alcance de sua visão de futuro. Constituem elo entre as diretrizes de uma organização e seu referencial estratégico. Traduzem, consideradas as demandas e expectativas dos clientes, os desafios a serem enfrentados num determinado período”. (TCU – RBG; 2018; p. 53)

E continua propondo uma melhoria no:

“...conjunto de decisões estratégicas que determina o desempenho de uma organização no longo prazo. Esse tipo de gestão inclui uma análise profunda dos ambientes interno e externo e a formulação, a implantação, a avaliação e o controle da estratégia”. (TCU – RBG; 2018; p. 54)

A proposta do RBG com relação à análise dos resultados é que se faça uma:

“...análise sistemática de processos ou de resultados, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento. (TCU – RBG; 2018; p. 54)

- IGovContrat = Índice de Governança e Gestão de Contratações – 54,84% - Estratégia

Aqui novamente a análise deve se deter na parte estratégica e a proposição do RBG é a mesma já citada no item IGovTI = Índice de Governança e Gestão de TI.

- IgestContrat = Índice de Capacidade em Gestão Contratações – 59,03% - Operações (Gestão de Pessoas); Operações (Gestão de TI) e Operações (Gestão de Contratações)

Nesse item, a parte de gestão de pessoas ficou bem evidenciada. O RBG propõe melhorias nos mesmos quesitos já apontados no item IgestPessoas = Índice de Capacidade de Gestão de Pessoas.

8. Conclusão

No tocante à constitucionalidade das normas restou evidenciado a flagrante inconstitucionalidade. De um lado, o artigo 217 inciso 1º da Constituição Federal consagra a autonomia de organização e funcionamento das organizações. “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observada a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento”. (Constituição Federal, 1988).

Por outro lado, o Estado edita normas intervencionistas que agridem de maneira inequívoca o texto constitucional, com o escopo de definir a estrutura, regular o funcionamento e determinar a maioria dos processos das organizações que conforme já asseverado deveriam contar com a proteção constitucional de sua autonomia.

Após avaliar a governança do CPB sob a ótica do instrumento de avaliação do TCU, identificamos que o nível de governança da entidade é superior ao de muitas organizações que se submetem ao mesmo instrumento, tais como: IBGE, Fiocruz, Capes, FNDE, CNPQ e Anvisa.

Relativamente à observância das normas regulamentadoras da utilização dos recursos públicos, o CPB cumpre integralmente com as exigências legais e normativas, com todas as suas certidões, incluindo a que certifica a entidade do cumprimento integral de tais requisitos.

Mesmo considerando, conforme já esposado, as normas constitucionais, avaliamos a contribuição dessas normas para a governança do CPB, sempre a luz dos resultados auferidos considerando a aplicação do instrumento do TCU. Depois de avaliar os regulamentos, boletins oficiais e o estatuto do CPB, concluímos que vários regulamentos e processos foram criados, alterados ou aperfeiçoados, após a edição de lei ou norma infralegal ainda que intervencionista.

As aludidas alterações ou criação de regulamentos contribuíram positivamente na governança do CPB, especialmente, nos seguintes indicadores: índice de governança pública (72,15%), índice de governança e

gestão de pessoas (62,27%) e o índice de governança e gestão de contratações (59,03%). Podemos ainda constatar que as matérias relacionadas aos indicadores objeto da edição das normas foram aqueles em que o CPB obteve as maiores pontuações.

Por fim, não foi possível identificar se o instrumento do TCU é adequado para avaliar a governança de organizações com o perfil do CPB. Também não foi possível avaliar a relação da governança da entidade com seus resultados finalísticos, razão pela qual sugerimos às aludidas avaliações para as próximas pesquisas.

9. Referências Bibliográficas

AKUTSU, Luiz & PINHO, José Antonio Gomes de. **Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa: Investigação em Portais de Governos no Brasil**. 2002

ALMEIDA, B. S., & MARCHI Junior, W (2010). **O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008)** Movimento, 16(4). 73-92

ALMEIDA, B. S., & MARCHI Junior, W. (2011). **Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras**. Revista Brasileira de Ciências do Esporte, 33(1), 163-179

BENONI, Alencar. **Paraolimpíada: o Brasil no Pódio**. Rio de Janeiro: 1997;

BRASIL. Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA – e o comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e desburocratização e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 1967. Disponível em: acesso em: 29 jul. 2019;

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, 80 p.;

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Filosofia Política**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BUENO, L. (2008). **Políticas públicas do esporte no Brasil: Razões para o predomínio do alto rendimento** (Unpublished doctoral dissertation). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Getúlio Vargas, Brasil;

CAMARGOS, Wladimyr Vinicyus de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil**. Goiânia: Editora Kelps, 2017, cap. 1.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. **O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CPB – COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO.

História. Disponível em: <<http://www.cpb.org.br/>>. Acesso em: abril de 2019.

COMITÊ OLÍMPICO DO BRASIL – Menu **Transparência** – Acesso em julho de 2019 - <https://www.cob.org.br/pt/>

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm - Acesso em maio de 2019

Da COSTA, L. (2006a), **Cenário de tendências gerais dos esportes e atividades físicas no Brasil**. In L. Da Costa (ed). Atlas do esporte no Brasil. Rio de Janeiro: CONFED;

Da COSTA, L. (2006b). **Clubes esportivos e recreativos**. In L. Da Costa (ed). Atlas do esporte no Brasil. Rio de Janeiro: CONFED;

DECRETO-LEI Nº 3.199, DE 14 DE ABRIL DE 1941. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De13199.htm - Acesso em julho de 2019;

DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm - Acesso em agosto de 2019;

DEMELO Neto, F. P. e FEITOSA, M. **Marketing esportivo**. In L. Da Costa (ed.). Atlas do Esporte no Brasil. Rio de Janeiro: CONFED. 2006

DEUTSCH, ALAN. **A governança corporativa no Brasil**. Disponível em: <<https://alandeutsch.jusbrasil.com.br/artigos/112320805/a-governanca-corporativa-no-brasil>> Acesso em junho de 2019.

EVANGELISTA, L. (2010). **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Disponível em: <http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/controlsocialxtransparencia.PDF>. Acesso em junho de 2019;

ETHOS - <https://www.ethos.org.br/> - Acesso em maio de 2019

FARIA, José Eduardo. **Poder e Legitimidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

FILHO, João Lyra. **Introdução do Direito Esportivo**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1952

GIL, A.C. (2002). **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas S/S.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1999.

IBGC - <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21141> – Acesso em julho de 2019

Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988**. IBET, 2017, disponível em: <<https://ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2603/QuantidadeDeNormas201628AnosCF.pdf>>.

KASZNAR, I e GRAÇA, A.S. **O esporte como indústria: Solução para a criação de riqueza e emprego**. Rio de Janeiro: Confederação Brasileira de Voleibol. 2002

LEI Nº 9.615, DE 24 DE MARÇO DE 1998 -
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9615consol.htm - Acesso em junho de 2019

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. -
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm -
Acesso em junho de 2019;

LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. -
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm -
Acesso em agosto de 2019;

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010.

MEIRA, T. B.; BASTOS, F. C.; BOHME, M. T. S. **Análise da estrutura organizacional do esporte de rendimento no Brasil: um estudo preliminar**. Revista Brasileira de Educação Física e Esporte, v. 26, n. 2, p. 251-262, 2012.

MELLO, Marco Túlio De. FILHO, Ciro Winckler Oliveira. **Esporte Paralímpico**. Editora Atheneu. 2012.

MINISTÉRIO DO ESPORTE – **Cartilha de governança em entidades esportivas**. LEI 9.615/98 – 2018. Acesso em julho de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **G20/ OECD Principles of corporate governance**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: < <http://www.oecd-ilibrary.org/> >. Acesso em: 30 jul. 2019.

Referencial Básico de Governança aplicável à órgãos e entidades de administração pública. **Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

ROSENAU, James N. **“Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”**. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **“Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-37

SLAUGHTER, Anne-Marie. **“The Real New World Order”**. In: Foreign Affairs, 76, 5, September/October, 1997, pp. 183-197.

TESCHE. L e RAMBO, A. B. **Reconstructing the fatherland: German tumen in Southern Brazil**. In J.A. MANGAN (ed.). Europe, sport world. Shaping global societies. Frank Cass. Londres

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - **Da criação à instalação**. Disponível em: <portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm> Acesso em: Maio de 2019.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - **Entendendo a governança – Alinhamento Conceitual**. Disponível em: <portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/alinhamento-conceitual/> Acesso em: Maio de 2019.

TUBINO, M, J, G. **Dimensões sociais do esporte**. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COMO INTERPRETAR A TABELA PERFILGOV-DADOS COMPLETOS

1 Esclarecimentos iniciais

1. Todas as assertivas do questionário apresentam boas práticas que podem ser adotadas para desenvolver a governança e gestão na organização. Assim, a maior adesão a essas práticas indica a possibilidade de também haver maior maturidade em governança e gestão na organização. Dessa forma, atribuiu-se maior valor às respostas que indicavam maior adoção dos controles descritos em cada assertiva, e menor valor àquelas que apontavam menor adoção desses controles.

2. A escala de respostas do questionário foi descrita no documento “instruções de preenchimento” e ainda no apêndice I deste documento.

3. Cabe esclarecer que:

3.1 Dentre as respostas “Não Adota” e “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, atribuiu-se maior valor à segunda. Entende-se que a opção “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la” indica, comparativamente à resposta “Não Adota”, maior avanço na implementação do controle, tendo em vista declarar que foi tomada uma decisão formal de aderir à boa prática;

3.2 No caso de a resposta ter sido no sentido de que o controle não se aplica à organização, o respondente teve que informar se a inaplicabilidade era derivada de impedimento legal, de custo-benefício desfavorável ou de outras razões, as quais foram explicitadas em texto livre e avaliadas individualmente pelos membros da equipe do TCU, podendo tais razões terem sido rejeitadas, diminuindo a nota da organização naquela questão. Assim, de acordo com a pertinência ou não das justificativas apresentadas nas respostas “Não se aplica”, esse tipo de resposta foi equiparado às respostas “Não adota / Adota parcialmente/ Adota em maior parte”, da seguinte forma:

3.2.1 As respostas cujas evidências estavam completamente inconsistentes foram equiparadas à resposta “Não Adota”, tendo em vista que a organização permanece exposta ao risco que o controle pretendia mitigar. Em grande número das respostas “Não se aplica”, percebeu-se que pode ter havido erro de interpretação das questões e não verdadeira inaplicabilidade;

3.2.2 Nos demais casos, o julgamento da equipe frente à justificativa da “não se aplica”, ora resultou na avaliação de que o risco estava medianamente controlado, equiparando-se à resposta “Adota em parte”, ora de que o risco estava totalmente mitigado, equiparando-se à resposta “Adota totalmente”;

3.2.3 Risco totalmente mitigado – entendeu-se que a organização realizou avaliação de riscos, a qual apontou a não necessidade do controle sugerido na assertiva ou o seu impedimento. Assim, a não adoção da prática evita a não conformidade ou ineficiência, por implantação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios ou ainda a adoção de controles legalmente proibidos à organização; e

3.3 As respostas “Adota” (específicas das questões tipo E) receberam o mesmo tratamento da opção “Adota em maior parte ou totalmente”, por não se aplicar a elas a graduação dos níveis de adoção da prática.

4 Ante os critérios supracitados, as respostas foram ordenadas, em ordem crescente de valor, da forma representada na Figura 1:

ORDENAÇÃO DE VALOR DAS CATEGORIAS DE RESPOSTA	
1º	Não adota
	Não se aplica (risco não tratado)
2º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
3º	Adota em menor parte
4º	Adota parcialmente
	Não se aplica (risco medianamente tratado)
5º	Adota em grande parte ou totalmente
	Adota
	Não se aplica (risco controlado ou inexistente)

Figura 1 – Ordenação de valor das categorias de resposta

5 Após a categorização, deu-se início à análise estatística dos dados, a qual exigiu a conversão das respostas em valores numéricos entre 0 e 1, conforme representado na Figura 2.

ORDENAÇÃO DE VALOR DAS CATEGORIAS DE RESPOSTA		
1º	Não adota	0
	Não se aplica (risco não tratado)	
2º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0,05
3º	Adota em menor parte	0,15
4º	Adota parcialmente	0,5
	Não se aplica (risco medianamente tratado)	
5º	Adota em grande parte ou totalmente	1
	Adota	
	Não se aplica (risco controlado ou inexistente)	

Figura 2 - Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas

6 A maior parte das questões apresentava perguntas adicionais, do tipo “sim/não”, chamadas de questões TipoX, que diziam respeito aos detalhes da adoção da prática. As TipoX só apareciam para o respondente no casos em que este tivesse selecionado os tipos de resposta “Adota”, “Adota parcialmente” ou “Adota em grande parte ou totalmente”.

7 Essas perguntas adicionais (TipoX) influenciaram os valores numéricos das questões principais, apresentados na Figura 2. Assim, o não preenchimento das questões TipoX implicou no desconto de nota da questão inteira. No caso extremo de não marcação de qualquer das questões TipoX, o desconto de nota levou a questão ao patamar de nota da resposta “Adota em menor parte”, que é a alternativa de resposta mais elevada que não exige a marcação de questões TipoX.

8 O valor final das questões foi calculado da seguinte forma:

8.1 Para categorias de respostas com valor 1 (ver Figura 2) – o desconto das TipoX nas questões principais variou de 0 a 0,85, sendo 0 quando o respondente marcou todas as TipoX, e 0,85 quando não marcou nenhuma;

8.2 Para categorias de respostas com valor 0,5 (ver Figura 2) - o desconto das TipoX variou de 0 a 0,35, sendo 0 quando o respondente marcou todas as TipoX, e 0,35 quando não marcou nenhuma.

8.3 Para categorias de respostas com valor 0,15; 0,05 ou 0 (ver Figura 2) - os valores das TipoX foram fixados em 0, tendo em vista que os respondentes que selecionaram essas categorias de resposta principais não tiveram acesso às TipoX. Assim, o valor principal permaneceu inalterado.

9 Os valores individuais de desconto das TipoX em cada questão foram calculados conforme a quantidade das superperguntas e o peso de cada uma delas. O cálculo dos pesos foi realizado utilizando-se a técnica estatística de Análise de Componentes Principais (PCA), descrita no apêndice I do relatório técnico e replicada em parte no apêndice II deste documento.

10 Resumindo, se o respondente selecionou as opções “Adota”, “Adota parcialmente” ou “Adota em grande parte ou totalmente”, as respostas foram reclassificadas como descrito abaixo:

10.1 Se não marcou nenhuma das TipoX, a categoria foi reclassificada para “Adota em menor parte”;

10.2 Se marcou todas as TipoX, a categoria de resposta foi mantida; e

10.3 Se marcou uma ou mais TipoX, a categoria se manteve ou foi modificada de acordo com o valor e peso dessas perguntas adicionais.

11 Foi possível observar que esses procedimentos tornaram as respostas mais realistas, possivelmente aumentando a precisão do questionário nas faixas mais altas de nota, lembrando que, desde 2010, as equipes de fiscalização de governança consideram que o questionário apresenta boa precisão nas faixas mais baixas de nota.

12 Todos os dados de resposta estão disponíveis nas tabelas tornadas públicas no endereço:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>

13 Para apresentar os dados de forma mais clara, optou-se por categorizar as respostas em três níveis, chamados de “estágios de capacidade”, conforme modelo seguido em levantamentos anteriores realizados pelo TCU. Assim, foram definidos três estágios de capacidade: inicial, intermediário e aprimorado. Posteriormente, dividiu-se o estágio inicial em dois subníveis (Inexpressivo e Iniciando), a fim de possibilitar melhor diferenciação entre os respondentes.

14 A categorização foi realizada considerando as notas finais das questões, ou seja, após as análises das respostas “não se aplica” (equiparando-as às demais categorias de resposta principais) e os descontos das notas das “TipoX” (reduzindo ou mantendo a categoria da resposta principal selecionada).

15 Utilizou-se a lógica explicitada seguir:

15.1 Estágio de capacidade Inicial:

15.1.1 Inexpressivo - Foram classificadas nesse estágio os seguintes tipos de respostas finais: “Não adota”; “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”. Essa classificação decorre do fato de que tais respostas declaram a inexistência da prática proposta; e

15.1.2 Iniciando - nesse estágio, foi classificada a alternativa final: “Adota em menor parte”. Considerou-se que esse tipo de resposta indica o início da adoção da prática.

15.2 Estágio de capacidade Intermediário - nesse estágio, foram classificadas as respostas finais do tipo: “Adota parcialmente”. Considerou-se, neste caso, o nível intermediário de adoção da prática

15.3 Estágio de capacidade Aprimorado - nesse estágio, foram classificadas as respostas do tipo:

15.3.1 “Atende em grande parte ou totalmente”; e

15.3.2 “Adota”.

16 A Figura 3 mostra a categorização das respostas nos estágios de capacidade, cujos valores limítrofes foram definidos da seguinte forma:

16.1 0,4 é o limite inferior do faixa (estágio de capacidade) Intermediária. Assim, as repostas com valores menores que 40% foram classificadas no estágio inicial;

16.2 Valor 0 para o limite inferior da faixa Inicial e, dentro da dessa faixa, os valores menores que 15% foram classificados como Estágio Inexpressivo;

16.3 Valor de 70% para o limite superior da faixa Intermediária. Então as repostas acima desse valor foram classificadas na faixa Aprimorada; e

16.4 Valor 1 como limite superior da faixa Aprimorada.

ESTÁGIOS		INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO		40 a 70%
APRIMORADO		70,01 a 100%

Figura 3 - Categorização das repostas

17 A Figura 4 ilustra graficamente os limites numéricos dos estágios de capacidade.

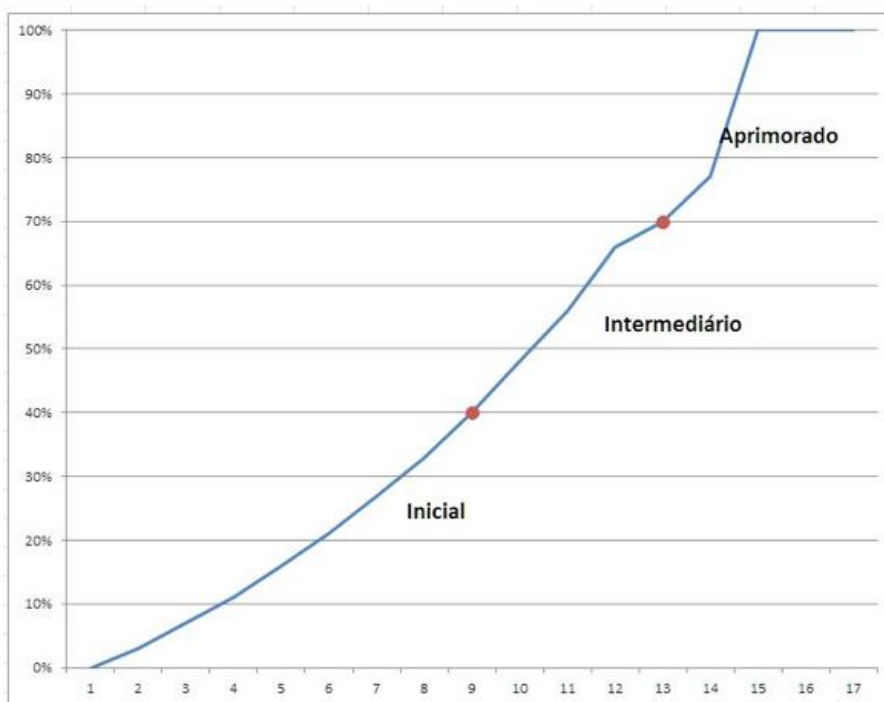


Figura 4 - Curva exponencial utilizada para cálculo de valores

18 Para o cálculo dos diversos agregadores (ex: iGG; iGovTI; iGOvContrat; iGovPessoas - relacionados no título 2 deste documento), foi utilizado o método estatístico Análise de Componentes Principais (PCA), e os pesos calculados por regressão linear múltipla – como explicado no apêndice II.

19 Cabe mencionar os motivos pelos quais o TCU não disponibiliza mais, para os respondentes, a planilha de simulação de cálculo das notas:

19.1 Como o cálculo dos índices tem sido feito pela extração de apenas o primeiro componente principal, os pesos calculados são obtidos por regressão linear múltipla e não permitem a recriação do índice a partir da aplicação das repostas originais em apenas um polinômio de primeiro grau;

19.2 Para o recálculo exato, seria necessário obter todos os dados de respostas, mas há organizações que tiveram seus dados classificados como sigilosos;

19.3 O propósito do TCU não é o de estimular o aumento do iGov/iGG, mas alertar os gestores para possíveis áreas em que os controles ainda não sejam suficientes frente aos riscos reais enfrentados em cada caso. Assim, uma organização com baixo iGov/iGG e baixo risco real poderá estar em situação de governança melhor que outra organização com iGov/iGG melhor, mas um risco real muito maior. Por isso, em linha com o art. 14 do Decreto-lei 200/1967, o TCU deve estimular a adoção de controles internos apenas nos casos em que o risco real os justifique. Como o uso da referida planilha estava, em alguns casos, estimulando a adoção de controles com a meta de melhorar o indicador e não o processo de gestão de riscos, a equipe entendeu ser mais sábio e mais econômico não publicar a referida planilha.

20 Para obter os valores individuais de cada índice da sua organização (e também dos demais participantes), acesse a tabela PerfilGov2018-Dados completos, selecione o idbase da sua organização e verifique os valores correspondentes nas colunas de cada índice.

21 Finalmente, cabe reiterar o que tem sido explicado nos diversos ciclos do iGG nos últimos anos: não há gabarito para o questionário. O iGov/iGG não deve ser percebido como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área, e também um guia no processo de melhoria. Nesse sentido, é muito importante compreender que não é obrigatório almejar o valor máximo no iGov/iGG. Entretanto, é responsabilidade da autoridade máxima da organização decidir - por meio de análise crítica dos riscos relevantes e das necessidades da organização - qual a meta mais adequada a ser alcançada em cada prática do instrumento de autoavaliação. O conjunto de metas deve ser formalizado como parte de um plano, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório.

2 Legenda dos dados da tabela Perfilgov-Dados Completos

22 As notas das organizações respondentes, em cada questão, estão disponíveis na tabela “Perfilgov2018-Dados Completos”. A seguir estão descritas as legendas das colunas dessa tabela.

22.1 Coluna idBase: é o identificador único das organizações convidadas a responder ao questionário. Esse identificador muda de um ano para outro. Os dados com idBase e nomes das organizações estão disponíveis na “Tabela de respondentes”, no endereço:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>

22.2 Colunas 1111 até 5125: são os resultados finais de apuração de valor das questões, após a aplicação da deflação decorrente de ausência de marcação de itens tipo X (“sim/não”) considerados obrigatórios para caracterizar a prática e a aplicação de deflação nos casos em que não foi aceita a justificativa para uma resposta do tipo “não se aplica”;

22.3 Colunas 1111A até 5122B: são as respostas dos itens tipo X (“sim/não”), sendo 0=não e 1=sim;

22.4 Colunas 1111X até 5122X: apresentam o valor do deflator do conjunto de questões tipo X;

22.5 Colunas 1111Z até 5122Z: são as respostas originais ao caput das questões 1111 até 5122; e

22.6 As colunas seguintes da tabela apresentam os agregadores que formam as práticas e índices:

Agregadores	Componentes dos agregadores
1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	1111 1112

1120. Gerir o desempenho da alta administração	1121 1122
1130. Zelar por princípios de ética e conduta	1131 1132 1133 1134
2110. Gerir os riscos da organização	2111 2112 2113
2120. Estabelecer a estratégia da organização	2121 2122 2123 2124
2130. Promover a gestão estratégica	2131 2132 2133 2134 2135 2136 2137 2138
3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	3111 3112 3113 3114 3115
3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	3121 3122 3123 3124
4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas	4111 4112 4113
4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	4121 4122 4123 4124
4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	4131 4132 4133 4134
4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados	4141 4142 4143 4144
4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	4151 4152 4153 4154
4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	4161 4162 4163 4164 4165 4166 4167
4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	4171 4172 4173 4174
4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	4181 4182 4183
4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação	4211 4212
4220. Gerir serviços de tecnologia da informação	4221 4222 4223 4224
4230. Gerir nível de serviço de tecnologia da informação	4231 4232 4233
4240. Gerir riscos de tecnologia da informação	4241 4242
4250. Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação	4251 4252 4253 4254
4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação	4261 4262 4263 4264
4270. Executar processo de software	4271
4280. Gerir projetos de tecnologia da informação	4281
4310. Realizar planejamento das contratações	4311
4320. Estabelecer processos de trabalho de contratações	4321 4322 4323
4330. Gerir riscos em contratações	4331 4332
4340. Contratar e gerir com base em desempenho	4341 4342
5110. Prestar serviços públicos com qualidade	5111

5120. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade	5121 5122 5123 5124 5125
5100. Result	5111 5121 5122 5123 5124 5125
iContr_DesigDirig	1121 1133 1134
iContr_GestÉticaIntegr	1131 1132 4161 4162 4163
iContr_TranspAcc	3111 3112 3113 3115
iContr_GRCI	1112 2111 2112 2113 3114 4164
iContr_AudInt_Compt	3121E 3121F 3121H
iContr_AudInt_Plan	3122C 3122F 3122G
iContr_AudInt_Exe	3123A 3123H 3123I
iContr_AudInt	iContr_AudInt_Compt iContr_AudInt_Plan iContr_AudInt_Exe
iContr_FC	iContr_DesigDirig iContr_GestÉticaIntegr iContr_TranspAcc iContr_GRCI iContr_AudInt
GestContrat	4341 4342
Pessoas	4121B 4122B 4123C 4131B 4151B 4172B
Processos	4311 4321 4322 4323
RiscoContr	4331 4332 2111 2112
GerirRiscos	2110 4241 4242 4331 4332
iGestContrat	Pessoas Processos RiscoContr GestContrat
GovContrat	2137 2138 3121G 3123D
iGovContrat	GovContrat iGestContrat
ModeloTI	2135
MonitorAvaliaTI	2136 3123E 3123F 3123G
ResultadoTI	5120
GovernancaTI	ModeloTI MonitorAvaliaTI ResultadoTI
PlanejamentoTI	4211 4212
iGestServicosTI	4221 4222 4223 4224
iGestNiveisServicoTI	4231 4232 4233
iGestRiscosTI	4241 4242 2111 2112 2113
EstruturaSegInfo	4251 4252 4253 4254
ProcessoSegInfo	4261 4262 4263 4264
ProcessoSoftware	4270
iGestProjetosTI	4280
PessoasTI	4121D 4122D 4123D 4131D 4151C 4172D

iGestContratosTI	4332D 4341A 4342
iGestSegInfo	EstruturaSegInfo ProcessoSegInfo
ProcessosTI	iGestServicosTI iGestNiveisServicoTI iGestRiscosTI iGestSegInfo ProcessoSoftware iGestProjetosTI iGestContratosTI
iGestTI	PlanejamentoTI PessoasTI ProcessosTI
iGovTI	GovernancaTI iGestTI
213P	2133 2134
iGovPessoas	1110 1120 1130 2110 2120 213P 3110 3120 4110 4120 4130 4140 4150 4160 4170 4180
iGestPessoas	4110 4120 4130 4140 4150 4160 4170 4180
Lid0	1111 1112 1121 1122 1131 1132
Lid	1110 1120 1130
Estr	2111 2112 2120 2130
Acct	3110 3120
iGovPub	Lid Estr Acct
ModeloGov	1110
DesempAA	1120
Ética	1130
Liderança	ModeloGov DesempAA Ética
Riscos	2110
DefEstrat	2120
GesEstrat	2130
Estratégia	Riscos DefEstrat GesEstrat
Auditoria	3110
PromTransp	3120
Accountab	Auditoria PromTransp
Planejamento	4110
EstDemanda	4120
GesDesemp	4160
SelGestores	4131
DispSuc	4140
Retenção	4180
GestãoTI	2135
DesempTI	2136



AuditTI	3123A 3123E 3123F 3123G
GovTI	GestãoTI DesempTI AuditTI
ServTI	4221 4222 4223 4224
EstrutSeg	4251 4252 4253 4254
GestSeg	4261 4262 4263 4264
RiscoTI	4241 4242 2111 2112

APÊNDICE I – ESCALA DE RESPOSTA

1. O questionário foi composto por questões objetivas, tipo “única escolha”, sinalizadas com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permitiam ao usuário a escolha de apenas um valor entre os apresentados.
2. As questões foram classificadas em três categorias:
 - 2.1. (tipo M) Modelos: questões que abordam o estabelecimento de modelos na organização. Por exemplo: modelo de governança; modelo de gestão de riscos; modelo de gestão estratégica;
 - 2.2. (tipo A) Atividades: questões que envolvem a execução de atividades. Dizem respeito a ações de: divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar, dentre outras; e
 - 2.3. (tipo E) Existência: questões que tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos. Por exemplo: estratégia da organização; plano de TI; política de segurança da informação e política de controle de acesso. As questões sobre existência de comitê gestor de segurança da informação, e de portfolio de projetos de TI também foram classificadas como tipo E.
3. Foram comuns a todos os tipos de questão as seguintes categorias de resposta: “Não se aplica”; “Não adota” e “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”.
4. Para as categorias “Não adota” e “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la” foram aplicadas as seguintes semânticas:
 - 4.1. Não adota - A organização ainda não discutiu a adoção da prática; ou discutiu a adoção da prática, mas ainda não há decisão acerca da sua implementação na organização.
 - 4.2. Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la - A organização decidiu expressamente adotar a prática; ou iniciou a elaboração de um plano de ação que abrange o processo, o cronograma e os responsáveis pela implementação da prática (existem esboços do plano de ação ou parte dele); ou concluiu e aprovou a versão final do plano de ação, mas não iniciou a sua implementação.
5. A categoria “Não se aplica” foi dividida em três possíveis opções com as seguintes interpretações:
 - 5.1. Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática - A organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de lei ou norma, externa à organização, que restringe ou veda a sua adoção. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, o motivo e os fundamentos legais que impedem a adoção da prática. Foi alertado que normativos internos e outros normativos que possam ser adaptados pelas instâncias internas de governança para melhor aplicação na organização não deveriam ser utilizados como justificativa para a marcação dessa alternativa;
 - 5.2. Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação - A organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de estudo de viabilidade que concluiu que o custo-benefício de sua adoção é desfavorável para a sociedade e para a organização. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, trabalhos e documentos que evidenciem a realização do estudo de viabilidade; e
 - 5.3. Não se aplica por outras razões - A organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de fatores outros que impedem a adoção da prática no contexto da organização. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar em

questão adicional apresentada pelo sistema, os motivos pelos quais considera que a prática não é aplicável no contexto da organização.

6. As demais categorias de respostas foram específicas a cada tipo de questão.
7. Para as questões do tipo M, além das categorias comuns de repostas, foram apresentadas as seguintes:
 - 7.1. Adota em menor parte - para os casos em que o modelo: está em fase de estudo experimental e/ou de projeto piloto; foi definido, mas não implementado; e/ou foi definido, mas somente 15% (ou menos) dos seus elementos foram implementados;
 - 7.2. Adota parcialmente - para os casos em que o modelo foi definido e, mais de 15% a 85% dos seus elementos foram implementados; e
 - 7.3. Adota em maior parte ou totalmente - para os casos em que o modelo foi definido e mais de 85% dos seus elementos foram implementados.
8. Para as questões do tipo A, além das categorias comuns de repostas, foram apresentadas as seguintes:
 - 8.1. Adota em menor parte - para os casos em que a organização executa/aplica a prática: em fase de estudo experimental e/ou de projeto piloto; de forma assistemática (informal, depende do setor/pessoa que executa a atividade); de forma sistemática (padronizada e periódica) em pequena parte da organização (em até 15% da organização); de forma sistemática para pequena parte dos colaboradores e/ou gestores (para até 15% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática em pequena parte das situações em que sua aplicação é possível (em até 15% das situações);
 - 8.2. Adota parcialmente - para os casos em que a organização executa/aplica a prática: de forma sistemática em parte da organização (em 15% a 85% da organização); de forma sistemática para parte dos colaboradores e/ou gestores (para 15% a 85% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática em parte das situações em que sua aplicação é possível (em 15% a 85% das situações); e
 - 8.3. Adota em maior parte ou totalmente - para os casos em que a organização executa/aplica a prática: de forma sistemática na maior parte da organização (em mais de 85% da organização); de forma sistemática para maior parte dos colaboradores e/ou gestores (para mais de 85% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática na maior parte das situações em que sua aplicação é possível (em mais de 85% das situações).
9. Para as alternativas de respostas “Adota parcialmente” ou “Adota em maior parte ou totalmente”, foram exigidas evidências de adoção da prática, independentemente do tipo de questão.
10. Para as questões do tipo E, observou-se que a gradação das respostas do tipo “Adota” não era adequada, pois só haveria dois casos possíveis: o controle existia ou não existia na organização. Assim, além das categorias comuns de repostas, foi apresentada a seguinte:
 - 10.1. Adota - para os casos em que a organização possui a estratégia, plano, política, processos de trabalho, ou comitê de que trata a questão. Para essa alternativa de resposta, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, evidências da adoção da prática.
11. Grande parte das questões apresentava perguntas adicionais caso os respondentes selecionassem as categorias de resposta “Adota parcialmente”, “Adota em maior parte ou totalmente” ou “Adota”. Essas perguntas eram opcionais de formato Sim/Não, e foram consideradas para avaliar a estrutura do controle existente e disseminar formas de implementação das boas práticas sugeridas.
12. A escala de respostas, juntamente com a interpretação semântica que deveria ser utilizada em cada caso, foram disponibilizadas nas orientações de preenchimento do questionário.

Apêndice II - Método de cálculo dos índices

1. O questionário integrado de governança e gestão públicas dispõe de 30 práticas avaliadas por meio de 100 itens de verificação, e foi respondido de forma válida por 498 organizações.
2. A matriz de correlações desses 100 itens de verificação é apresentada na Tabela 1. Os tons esverdeados indicam alta correlação, os amarelados indicam média correlação e os avermelhados indicam baixa correlação.

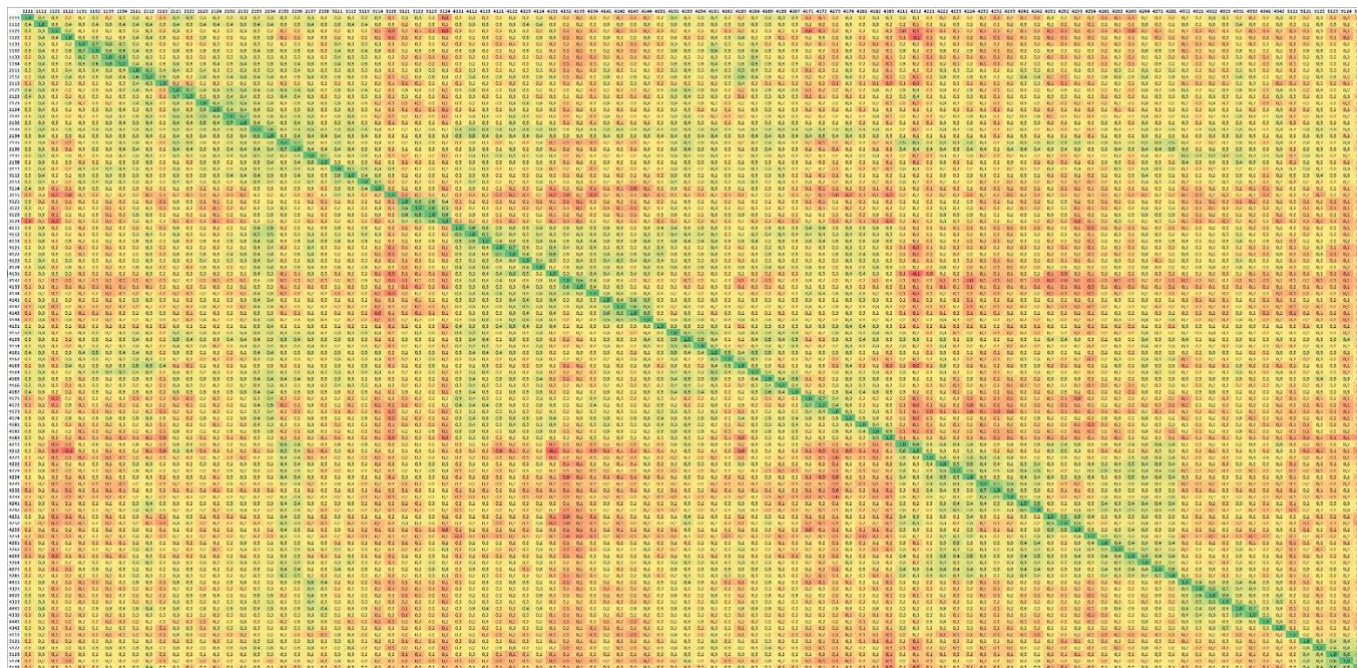


Tabela 1 - Matriz de correlações entre os itens de verificação do iGG

3. Os índices estatísticos que avaliam a qualidade da amostra colhida são excelentes:
 - 3.1. **Coefficiente Alfa de Cronbach: 0,968**, com 95% de certeza, indicando excelente confiabilidade interna do questionário, tendo em vista a variância das respostas da amostra, sendo 0,70 o mínimo requerido, admitindo-se até 0,6 no caso de pesquisas exploratórias (HAIR ET. AL., 2009, p. 96);
 - 3.2. **Teste de esfericidade da amostra de Bartlett: 0**, indicando que a amostra é adequada, pois avalia a significância geral de todas as correlações em uma matriz de correlação, sendo requeridos valores de p menores que 0,05 (HAIR ET. AL., 2009, p. 102,110);
 - 3.3. **Medida da adequação da amostra: 0,931**, também denominada Kaiser-Meyer-Olkin (KMO-MSA), indicando que a amostra é adequada, pois calcula a adequação para cada variável individual e também para toda a matriz de correlação, objetivando avaliar quão adequada é extração de componentes principais à situação estudada, sendo considerados medianos os valores entre 0,70 e 0,80 e admiráveis os valores acima de 0,80 (HAIR ET. AL., 2009, p. 110);
 - 3.4. **Quantidade de respostas: 498 respostas válidas**, pois é requerido que o número de respostas seja superior a 100 e pelo menos 5 vezes maior que o número de perguntas.
4. Todos estes valores são considerados muito bons, indicando que o questionário foi bem construído e que os dados são convergentes e consistentes (MAROCO; GARCIA-MARQUES, 2006, p. 69).
5. A origem das perguntas detalhadas (ou itens de verificação) são as práticas (ou boas práticas) de governança e gestão citadas na literatura. Essas práticas (descritas com elevado nível de abstração) foram desdobradas em itens de verificação mais objetivos, avaliáveis e auditáveis, e foram ajustadas e

contextualizadas à Administração Pública brasileira pela experiência da equipe de auditores e pela contribuição de gestores públicos, por meio de grupos focais, realizados com auxílio da equipe da UnB, liderada pelo professor Paulo Calmon.

6. Com o objetivo de aumentar a confiabilidade das respostas dadas em cada item de verificação, acrescentaram-se subitens de verificação referentes a ações ou documentos altamente verificáveis e auditáveis, além de exigir o preenchimento de texto livre indicando quais são as evidências auditáveis do cumprimento de um item de verificação. No caso de a resposta ser que o item de verificação não se aplica à organização, o respondente também deveria informar se a inaplicabilidade era derivada de impedimento legal, de custo-benefício desinteressante ou de outras razões, as quais deveriam ser explicitadas em texto livre e que foram avaliadas individualmente pelos membros da equipe, podendo tais razões serem rejeitadas, diminuindo a nota da organização naquele item de verificação.

7. A validade dos dados informados em questionários de autoavaliação é uma preocupação importante. Tal validade só pode ser diretamente aferida por meio de auditorias de campo, especialmente desenhadas para esse fim, o que seria bastante oneroso e conseqüentemente de eficiência duvidosa.

8. Por este motivo, a equipe optou por adicionar dois procedimentos com vistas a aumentar a riqueza de informação e reduzir a probabilidade de superestimação de autoavaliação.

9. Procedimento 1. Na ocorrência de respostas do tipo “adota parcialmente”, “adota em grande parte ou totalmente” ou “adota”, optou-se por exigir do respondente o preenchimento de campo adicional de texto livre com a indicação da evidência auditável que comprovasse o nível de adoção declarado.

10. Procedimento 2. Na ocorrência dos mesmos tipos de resposta, em várias questões, optou-se também por exigir o preenchimento de subquestões adicionais, do tipo “sim/não”, chamadas de questões TipoX, que diziam respeito aos detalhes da adoção da prática. Nesses casos, na fase de tratamento de dados, o não preenchimento das questões TipoX consideradas obrigatórias para caracterizar a adoção da prática implicou no desconto de nota da questão inteira. No caso extremo de não marcação de qualquer das questões TipoX, o desconto de nota levou a questão ao patamar de nota da resposta “Adota em menor parte”, que é a alternativa de resposta mais elevada que não exige a marcação de questões TipoX.

11. Todos os dados de resposta estão disponíveis nas tabelas tornadas públicas.

12. O modelo adotado para análise multivariada das respostas foi a **Análise de Componentes Principais** (ACP), e o método escolhido para extração de componentes foi o método dos mínimos resíduos, visto ser um método largamente aplicado e que aproveita ao máximo a variância existente na amostra (REVELLE, 2015, p.101, 104-105, 119; TABACHNICK; FIDELL, 2007, p.636-637), situação ideal quando se pretende extrair apenas um único componente. A ACP é um método estatístico multivariado que permite a redução dimensional de um conjunto de dados ao seu conteúdo mais significativo, expurgando a variância devida ao acaso (ruído) e a variância devida a outros fatores que não são o objetivo da mensuração. A ACP analisa a estrutura das correlações entre um número de variáveis e identifica os componentes mais significativos que compõem o valor dessas variáveis.

13. Considerando que os itens de verificação (Q1, Q2, ... Qn) de uma prática P1 buscam mensurar o grau de adoção dessa prática, a equação esperada é $P1 = p1Q1 + p2Q2 + \dots + pnQn$, onde P é a prática, Q é a questão (ou item de verificação) e p é o peso de cada questão na composição da prática. Para esse tipo de estimativa, o método ACP é o mais rigoroso e adequado, pois pode ser usado para identificar o valor aproximado do componente mais expressivo de um conjunto de questões. Por isso, um conjunto de questões deve ser concebido para mensurar apenas uma prática, sendo que a influência de outras práticas e do erro de mensuração tende a ser expurgada pela ACP (redução dimensional a apenas uma dimensão), resultando em medida de maior precisão da prática que se deseja medir. Um conjunto de questões ou de medidas é chamado neste trabalho de **agregador**.

14. O conceito de agregador de medidas e de medida agregadora foi largamente aplicado neste

trabalho. Uma vez que ACP se presta muito bem a identificar a melhor estimativa de uma prática a partir dos itens de verificação que a buscaram mensurar, expurgando outras influências e erros, tal técnica pode ser usada em novos níveis de agregação, produzindo novos indicadores complexos, de nível de abstração cada vez mais elevado.

15. Considerando que a escolha de cada agregador de variáveis (itens de verificação de uma prática) foi dirigida pelo desejo de mensurar apenas um único componente (a medida da adoção de uma prática específica), o método é empregado aqui para gerar um único índice de adoção para cada agrupamento de questões, que lhe seja o mais representativo possível.

16. Nos casos em que o cálculo de ACP indica a existência de mais de uma dimensão significativa, são aplicados os seguintes procedimentos:

17. Eliminar a questão que mais se afasta ou destoa do comportamento das demais questões do agregado; ou

18. Primeiro agregar as questões de comportamento mais próximo (correlações mais altas entre si), com o objetivo de gerar novas variáveis mais precisas pelo expurgo de ruído e de fatores indesejados, e posterior agregação das novas variáveis calculadas. Este foi o procedimento adotado no cálculo do agregador 2130, como segue:

2130PC1 ← 2133 2134 2137 2138

2130PC2 ← 2131 2132

2130PC3 ← 2135 2136

2130 ← 2130PC1 2130PC2 2130PC3

19. Foram adotados dois critérios para avaliar a adequação de uma agregação: a) o percentual da variância da amostra explicada pelo primeiro componente principal, que deve ser superior a 50%, sempre que possível; b) o número de componentes com autovalor superior a 1 (critério de Kaiser), que deve ser de apenas 1, sempre que possível.

20. A Figura 5 apresenta um exemplo: a prática 2120 é “Estabelecer a estratégia da organização”, composta pelas seguintes questões ou itens de verificação: Item 2121. “O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido”; Item 2122. “A estratégia da organização está definida”; Item 2123. “Os principais processos estão identificados e mapeados”; Item 2124. “As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas”. O resultado de ACP é mostrado no gráfico a seguir.

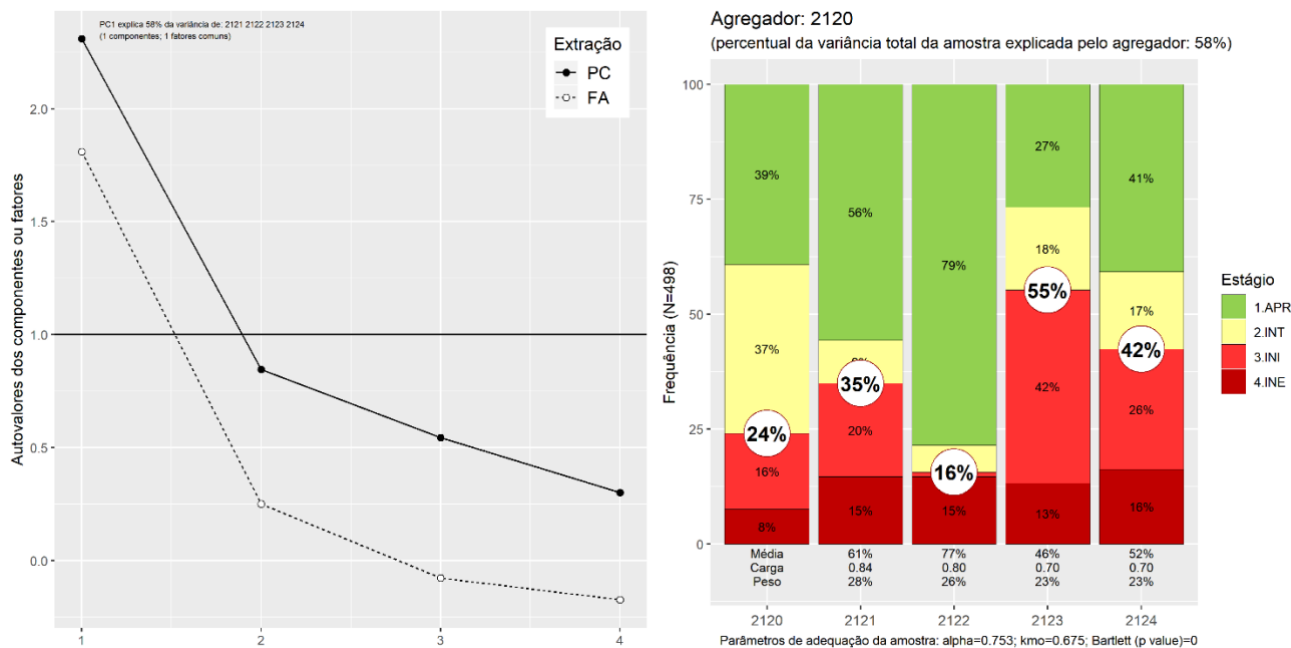


Figura 5 - Análise de autovalores (eigenvalues) para o agregado 2120

21. O gráfico à esquerda (chamado *screeplot*) mostra que 58% da variância das quatro questões concentra-se no primeiro componente principal (PC1). Mostra também que os três demais componentes existentes nesse sistema de quatro questões são irrelevantes estatisticamente (abaixo do limite de Kaiser, que é o autovalor 1). Já o gráfico à direita mostra os parâmetros estatísticos de qualidade dessa amostra (todos bons) e as quatro questões (colunas 2121 a 2124) consolidadas no primeiro componente principal (primeira coluna, 2120). Na parte de baixo das colunas, são apresentadas as médias das notas em cada questão ou no componente agregado, as cargas fatoriais, que representam a correlação entre cada questão e o primeiro componente principal e os pesos, conforme a equação $P1 = p1Q1 + p2Q2 + \dots + pnQn$, obtidos por aproximação, por meio de regressão linear múltipla. Assim, conclui-se que, pelo método ACP e considerando a amostra dada, o indicador calculado de Estabelecimento de Estratégia (2120) é a melhor estimativa estatística desse conceito intangível, a partir das quatro perguntas mais objetivas, tangíveis e auditáveis.



Indicadores Questionário TCU (Pontos Atendidos)
Critérios: Questões apontadas como: Atende em maior parte / Adota
Indicadores x Mecanismos x Componentes



Indicadores	Resultados	Mecanismos	Componentes	Pontos aplicados (Evidências)	Classificação
IGG = Índice integrado de governança e gestão pública	62,22%				Intermediário
IGOVPub = Índice de Governança Pública	72,15%	Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	Criação de Mapa Estratégico / Divisão de áreas chaves /	Avançado
			1130. Zelar por princípios de ética e conduta	Avaliação do Comitê de Ética / Estabelecimento código de conduta / Reuniões entre diretoria para a tomada de decisão /	
		Estratégia	2110. Gerir os riscos da organização	Criação e adoção do mapa estratégico / Avaliação dos gestores e reuniões com diretoria para tomada de decisões	
			2120. Estabelecer a estratégia da organização	Definição do mapa estratégico / Criação e controle de metas de desempenho	
			2130. Promover a gestão estratégica	Reunião de diretoria com validação dos relatórios de acompanhamento / Monitoramento dos indicadores estabelecidos no mapa estratégico / Acompanhamento das metas pré estabelecidas no planejamento estratégico / Adoção de modelos de acompanhamento das plataformas em operação. Sistema ERP, Suporte, Telefonia, etc / Definição conforme legislação e procedimentos internos pré estabelecidos (Regulamento de Aquisições e Contratos).	
			3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	Disponibilização de informações no site e canal de comunicação aberto ao público / Definição dos cargos e responsabilidades para a ocupação das funções diretivas conforme publicação no estatuto / Implantação do canal de ouvidoria	
Accountability	3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	Disponibilização de informações no site e canal de comunicação aberto ao público / Definição dos cargos e responsabilidades para a ocupação das funções diretivas conforme publicação no estatuto / Implantação do canal de ouvidoria			
IGOV Pessoas = Índice de Governança e Gestão de Pessoas	62,27%	Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	Criação do mapa estratégico. Divisão de áreas chaves	Intermediário
			1130. Zelar por princípios de ética e conduta	Avaliação do Comitê de Ética / Estabelecimento código de conduta / Reuniões entre diretoria para a tomada de decisão /	
		Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia da organização	Definição do mapa estratégico / Criação e controle de metas de desempenho	
		Accountability	3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	Disponibilização de informações no site e canal de comunicação aberto ao público / Definição dos cargos e responsabilidades para a ocupação das funções diretivas conforme publicação no estatuto / Implantação do canal de ouvidoria	
			Operações (Gestão de Pessoas)	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas	
		4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes		Job description x curriculum e títulos	
		4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores		Reunião com gestores para identificação de gaps e necessidade de capacitação / Política de capacitação e concessão de bolsa de estudo / Avaliações de reação e impacto	
		4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável		No ato da admissão recebimento do código de ética (ler e assina o documento de ciência) / Comissão de sindicância / Por meio de reuniões e acompanhamento / Pesquisa de clima e a participação no GPTW / Horários flexíveis e home office / Avaliação com nutricionista, avaliação das ações(aulas de natação, atletismo e massagem).	
		4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores		Registro de entrevista e identificação de possibilidade de mudança de área. Recrutamento interno	

IGestPessoas = Índice de Capacidade de Gestão de Pessoas	52,36%	Operações (Gestão de Pessoas)	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas	Mapa do planejamo estratégico / Orienta na gestão de pessoas: Acompanhamento das áreas, trabalho de consultoia das analistas; Política de capacitação; projeto de	Intermediário
			4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	Job description x curriculum e títulos	
			4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	Reunião com gestores para identificação de gaps e necessidade de capacitação / Política de capacitação e concessão de bolsa de estudo / Avaliações de reação e impacto	
			4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	No ato da admissão recebimento do código de ética (ler e assina o documento de ciência) / Comissão de sindicancia / Por meio de reuniões e acompanhamento / Pesquisa de clima e a participação no GPTW / Horários flexíveis e home office / Avaliação com nutricionista, avaliação das ações(aulas de natação, atletismo e massagem).	
			4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	Resgistro de entrevista e identificação de possibilidade de mudança de aérea. Recrutamento interno	
IGovTI = Índice de Governança e Gestão de TI	54,01%	Estratégia	2130. Promover a gestão estratégica	Adoção de modelos de acompanhamento das plataformas em operação. Sistema ERP, Suporte, Telefonia, etc	Intermediário
		Resultados	5120. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade	Realização de testes na área de TI com colaboradores específicos principalmente com os testes de acessibilidade	
IGestTI - Índice de Capacidade em Gestão de TI	65,30%	Estratégia	2110. Gerir os riscos da organização	Criação e adoção do mapa estratégico / Avaliação dos gestores e reuniões com diretoria para tomada de decisões	Intermediário
		Operações (Gestão de Pessoas)	4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	Reunião com gestores para identificação de gaps e necessidade de capacitação	
		Operações (Gestão de TI)	4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação	Apresentação para a gestão das estratégias de atuação / Realização de treinamento para os envolvidos e comunicação interna / Documentação atualizada de configurações e ativos de seu ambiente / Possui software de registro e controle de incidentes da entidade)	
			4230. Gerir nível de serviço de tecnologia da informação	Contratação de empresa responsável por prestação de serviços N1 e N2 - suporte, com ANS bem definido / Apresentação das metas e objetivos a Superintendência / Utilização de software de gestão de processos, software de competição e atendimento de suporte ao usuário.	
			4250. Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação	Controle de permissão de acessos aos usuários e atualização de softwares - servidores, antivírus e afins / política de acesso de usuário - AD .	
			4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação	Software de gestão - ERP, controle de vida útil e garantia de seus ativos / Documentação segmentada por assunto e software para classificação de incidentes / software voltado para gestão de incidentes	
			4270. Executar processo de software	Utilização de ERP e desenvolvimento de software pela equipe de TI	
		Operações (Gestão de Contratações)	4280. Gerir projetos de tecnologia da informação	Utilização de ERP e desenvolvimento de software pela equipe de TI	
4340. Contratar e gerir com base em desempenho	Pesquisa de mercado para comprovar que a continuidade é vantajosa. Análise técnica da área demandante				
IGovContrat = Índice de Governança e Gestão de Contratações	54,84%	Estratégia	2130. Promover a gestão estratégica	definido conforme legislação e procedimentos internos pré estabelecidos (Regulamento de Aquisições e Contratos)	Intermediário
IGestContrat = Índice de Capacidade em Gestão Contratações	59,03%	Estratégia	2110. Gerir os riscos da organização	Criação e adoção do mapa estratégico / Avaliação dos gestores e reuniões com diretoria para tomada de decisões	Intermediário
		Operações (Gestão de Pessoas)	4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores.	Reunião com gestores para identificação de gaps e necessidade de capacitação	
		Operações (Gestão de TI)	4240. Gerir riscos de tecnologia da informação	Utilização de software de gestão de processos, software de competição e atendimento de suporte ao usuário	
		Operações (Gestão de Contratações)	4340. Contratar e gerir com base em desempenho	Pesquisa de mercado para comprovar que a continuidade é vantajosa. Análise técnica da área demandante	



Indicadores Questionário TCU (pontos para melhoria)

Crítérios: Questões apontadas como: Não atende / Atende Parcialmente / Adota em Menor Parte

Indicadores x Mecanismos x Componentes

Indicadores	Resultados	Mecanismos	Componentes	Classificação
IGG = Índice Integrado de governança e gestão pública	62,22%			Intermediário
IGOVPub = Índice de Governança Pública	72,15%	Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	Avançado
		Estratégia	2130. Promover a gestão estratégica	
		Accountability	3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	
IGOV Pessoas = Índice de Governança e Gestão de Pessoas	62,27%	Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	Intermediário
		Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia da organização	
		Accountability	3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	
		Operações (Gestão de Pessoas)	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas	
			4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	
			4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	
			4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados	
			4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	
4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável				
4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores				
4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores				
IGestPessoas = Índice de Capacidade de Gestão de Pessoas	52,36%	Operações (Gestão de Pessoas)	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas	Intermediário
			4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	
			4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	
			4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados	
			4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	
			4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	
			4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	
			4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	
IGovTI = Índice de Governança e Gestão de TI	54,01%	Estratégia	Promover a gestão estratégica	Intermediário
		Accountability	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	
IGestTI - Índice de Capacidade em Gestão de TI	65,30%	Operações (Gestão de Pessoas)	Estratégia	Gerir os riscos da organização
			4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	
			4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	
		Operações (Gestão de TI)	4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	
			4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação	
		Operações (Gestão de Contratações)	4220. Gerir serviços de tecnologia da informação	
			4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação	
			4330. Gerir riscos em contratações	
4340. Contratar e gerir com base em desempenho				
IGovContrat = Índice de Governança e Gestão de Contratações	54,84%	Estratégia	2130. Promover a gestão estratégica	Intermediário
		Accountability	3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	
IGestContrat = Índice de Capacidade em Gestão Contratações	59,03%	Operações (Gestão de Pessoas)	Estratégia	2110. Gerir os riscos da organização
			4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	
			4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	
		Operações (Gestão de TI)	4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	
			4240. Gerir riscos de tecnologia da informação	
		Operações (Gestão de Contratações)	4310. Realizar planejamento das contratações	
4330. Gerir riscos em contratações				
4340. Contratar e gerir com base em desempenho				