

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.404 DE 2002

Regula a profissão de agente esportivo e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Wilson Santiago

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

O presente projeto de lei, de autoria do Senado Federal, pretende reconhecer e regular a profissão de agente esportivo.

Distribuída, preliminarmente, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a proposição foi ali aprovada, nos termos do parecer do relator, o ilustre Deputado Wilson Santiago.

Cabe, agora, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania examiná-la quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54, I, do Regimento Interno.

01. Introdução

A crescente complexidade da dinâmica social produz relações estranhas às áreas tradicionais do direito, obrigando o jurista abrir-se para o mundo propiciando conformações jurídicas às novas realidades captadas.

Álvaro Melo Filho averba que “o nosso problema de jurista não é só distinguir entre o lícito e o ilícito, mas também o de fantasia: é o problema de criação de instrumentos, diria mesmo de máquinas jurídicas, que possam alcançar determinadas finalidades, que tenham freio e motor, que se movimentam sem acidentes, ou seja, que correspondam às mais diversas exigências”. (Filho, Álvaro Melo, “O Desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira”, São Paulo: Ed. Malheiros, 1995, pág.6).



O desenvolvimento do desporto é uma das características da passagem do século XIX para o século XX, sobretudo após a Revolução Industrial. Com o Código de Napoleão, o individualismo tomou corpo nas relações privadas e, traduzindo as suas consequências para o mundo desportivo, acabou se tornando necessária a profissionalização dos atletas de alguns ramos, como, aliás, ocorreu em todas as áreas da atividade humana.

O desporto é uma atividade predominantemente física, que se pratica isolada ou coletivamente e em cuja realização pode encontrar-se auto-satisfação ou o meio para alcançar outras aspirações. S.J.de Assis Neto conceitua desporto como sendo “exercício corporal destinado à competição de agilidade, destreza ou força física” (Neto, S.J. de Assis, “O Desporto no Direito”, São Paulo: Ed. Bestbook, 1999, pág.15).

O Desporto é um fenômeno que rodeia o homem moderno e integra o seu cotidiano influenciando modificações na pirâmide social, gerando não apenas consequências sociais, mas também políticas, econômicas e culturais. Embora no início o desporto tenha sofrido dificuldades acarretadas pelo abandono intelectual, especialmente na sua vertente jurídica, ninguém pode negar que, atualmente, o desporto alcançou um lugar de realce em textos constitucionais e legais, sobretudo, pela universalidade de valores com que o fenômeno desportivo contemporâneo desponta em todas as partes do mundo, independentemente de ideologias e grau de desenvolvimento sócio-econômico-cultural.

Na mesma linha de raciocínio, sublinha Gabriel Ferrer, “*debe rechazarse La acritica desvalorización de lo deportivo como objeto de estudio. Ni El disciplente abandono ni El excesivo apasionamiento son Buenos compañeros para El trabajo científico. El deporte ES una dimensión importante Del obrar Del hombre actual y, em esa medida, su estudio y El de lãs relaciones jurídicas que genera deberian, seguramente, ocuparnos com más intensidad*” (Ferrer, Gabriel, “*In Derecho Público Del Deporte*”, Madrid: Ed. Civitas, 1991, pág. 32).

Por isso, é chegada à hora de afastar os tabus e os vícios históricos para que o desporto não possa mais ficar indiferente e alheio a sua real relevância no mundo atual que, com seus fascínios e suas glórias, desenfreia paixões e estimula a fraternidade que enlaça os diferentes povos.

02. Breves considerações históricas da legislação desportiva brasileira

No Brasil, a legislação desportiva começa a esboçar-se com a criação do Conselho Nacional da Cultura (Decreto-lei nº 526, de 1 de julho de



1938), órgão de coordenação de todas as atividades relacionadas com o desenvolvimento cultural do país, incluindo-se a educação física.

Na lição de João Lyra Filho, “a legislação desportiva brasileira nasceu, efetivamente, com o Decreto nº 1.056, de 19 de janeiro de 1939, criando a Comissão Nacional de Desportos, com a incumbência de realizar minucioso estudo do problema desportivo nacional e apresentar o plano geral de sua regulamentação.” (Lyra Filho, João, “Direito Desportivo”, Rio de Janeiro: Ed. Pongetti, 1952, pág. 119).

Constituída de cinco membros, escolhidos pelo governo, a Comissão aludida elaborou o projeto de Código Nacional de Desporto, com o fim de organizar a instituição desportiva no Brasil, levando em consideração as necessidades e condições peculiares do país e o bom entendimento com as congêneres estrangeiras.

Em 1941, quando o mundo estava em plena Segunda Guerra mundial e o Brasil submetido a um regime ditatorial foi promulgado o Decreto-lei nº 3199/41 objetivando o controle, pelo Estado, das atividades desportivas, com o intuito de promovê-las e dar-lhes condições de progresso. Na verdade, a real intenção era a necessidade política de vigiar as associações desportivas de modo a inibir as atividades contrárias à segurança, tanto do ponto de vista interno, como externo.

Ressalta-se a criação do Conselho Nacional de Desportos, representado nos Estados e Territórios, pelos Conselhos Regionais, como órgãos governamentais, outorgando aos governos federal e estadual os encargos de cuidar e velar pelo progresso, pela ordem e pela disciplina dos desportos.

Eduardo Magalhães conclui que “a disciplina significou a ordenação corporativa das estruturas desportivas, ou seja, o fim da autonomia organizativa, com o atrelamento, o controle e a intervenção das e nas atividades desportivas, fruto da oficialização da estrutura clubística, através da aparelhação dos centros decisórios, advindo, ainda, a ordenação das funções e o fim do pluralismo representativo” (Magalhães, Eduardo, “Política de Esportes no Brasil”, Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1986, pág.97).

Com o Decreto-lei nº 3.617/41, estabeleceram-se as diretrizes e bases de organização dos desportos universitários, com a criação da Confederação Brasileira de Desportos Universitários.

O Decreto-lei nº 5.342/43 estabeleceu a competência do Conselho Nacional de Desportos e a disciplinas das atividades desportivas.



O Decreto-lei nº 7.674/45, determinava que em cada entidade ou associação desportiva funcionaria um órgão fiscal, instituído pela respectiva Assembléia ou Conselho deliberativo, com a finalidade precípua de acompanhar a gestão do órgão administrativo, especialmente sob o ponto de vista da gestão financeira.

O Decreto-lei nº 8.458/45 regulamentou o registro dos estatutos das associações desportivas, exigindo-se para a concretização do registro a prévia aprovação do órgão competente.

Valed Perry sintetiza que “diversos decretos e leis foram promulgados de acordo com as necessidades de regulamentação dos desportos, de 1945 em diante, avultando, pela sua importância, o Decreto nº 38.788 de 27.2.56, que criou a Comissão Desportiva das Forças Armadas, retirando os desportos entre militares da supervisão do Conselho Nacional de Desportos – CND, e subordinando-a à Comissão do Estado Maior das Forças Armadas; o Decreto nº 51.008, de 20 de julho de 1961, que disciplinou as competições desportivas de futebol em relação a horário, intervalo a ser observado pelos atletas, período de recesso, e o Decreto nº 53.820, de 24 de março de 1964, que dispõe sobre a profissão de atleta de futebol, manteve disposições do decreto anterior, estabeleceu a participação do jogador no preço cobrado pelo seu passe” (Perry, Valed, “Futebol e Legislação nacional e internacional”, Rio de Janeiro: Ed. Gráfica Vitória, 1973, pág. 18).

Vale ressaltar a Lei nº 5.939 de 19 de novembro de 1973, que dispõe sobre a concessão de benefícios do INPS (hoje INSS) ao jogador profissional de futebol.

Merece registro também a Lei nº 6.269, de 24 de novembro de 1975, que instituiu o sistema de assistência complementar do atleta profissional e a Lei 6.354, de 2 de setembro de 1976, que dispõe sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol, traçando normas gerais a serem observadas pelos contratantes.

A Lei nº 6.251/75 referendou a política continuísta que datava do Estado Novo, deixando permanecer a ação estatal tuteladora, centralizadora e intervencionista evidenciando o arcaísmo desta ao dispor sobre normas gerais sobre o desporto.

A referida lei, por estar em desarmonia com a realidade desportiva do Brasil, sofreu revogações fáticas e jurídicas, o que acabou culminando na elaboração de uma nova lei de normas gerais para o desporto concretizadas com a promulgação da Lei nº 8.672/93, que condensa uma



pluralidade de diretrizes normativas mais democráticas e atuais, indo ao encontro das aspirações de todos os setores desportivos.

Foi com a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 – “Lei Pelé”, que a Justiça desportiva inovou ao transformar os clubes desportivos em empresas, instituindo normas gerais do desporto brasileiro, buscando organizar o sistema desportivo brasileiro em conformidade com os preceitos constitucionais, criando órgãos, definindo competências administrativas, esclarecendo sobre a prática desportiva profissional e amadora e atribuindo a competência e a função da Justiça desportiva.

Heraldo Luís Panhoca ensina que “a Justiça desportiva, pela Lei Pelé, deixou de ser um poder interno da entidade (entende-se por poderes internos o estatuto de constituição e legal existência da entidade, os atos e a própria diretoria, o conselho fiscal e outros conselhos adotados) passando a autônomo e independente que entretanto deverá, na forma legal, ser instituído pelos segmentos elencados e mantido seu funcionamento pela entidade instituidora” (Panhoca, Luís Heraldo, “Curso de Direito Desportivo”, São Paulo: Ed. Ícone, 2003, pág.47).

No plano constitucional, vale registrar que todas as Constituições Federais silenciavam em matéria desportiva, com exceção da Carta Magna de 1967, com a Emenda de 1969, cujo art.8º, inciso XVII, alínea “q”, limitou-se a atribuir competência à União para legislar e estabelecer normas gerais sobre desporto.

Já a Constituição de 1988 sobreleva em importância quando fixa no artigo 217 os princípios que informam o desporto brasileiro.

03. A Constituição de 1988 e o Desporto

Estabelece a Carta Magna em seu art. 217 que “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais como direito de cada um”. Através deste comando estabeleceram-se princípios que informam a todos os entes políticos da federação, tendo-se em vista a noção de descentralização política.

O fomento deve observar as seguintes regras:

I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento, o que implica dizer que as entidades desportivas não podem sofrer a ingerência do poder público;

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



seja, as autoridades administrativas devem resguardar verbas públicas para o incentivo do esporte educacional como forma de inclusão social;

III – *tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional*, o que não poderia ser diferente já que a relação profissional prevê direitos e deveres que não obrigam a prática amadora de esportes que, por sua vez, visa apenas o desenvolvimento humano através do lazer;

IV – *a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional*, que constitui um modo de divulgação das modalidades esportivas nacionais.” (inciso do art. 217 da Constituição Federal.)

04. Agente esportivo

Edson Sesma define o agente esportivo como sendo “um profissional independente. Em linhas gerais este profissional possui um bom relacionamento no mercado esportivo, tendo contato com atletas que estão em disponibilidade e clubes que necessitam de atletas com determinadas características. Desta forma, o agente atua na intermediação das negociações entre atletas e clubes. Existem agentes esportivos que atuam pelo lado dos atletas e outros que atuam pelo lado dos clubes. No Brasil o agente esportivo é conhecido como empresário.” (artigo publicado no site www.portaldodireitodesportivo.com.br e no site www.novomilenio.inf.br, edição 125, outubro de 2003).

A função primordial do agente esportivo é a intermediação que inclui, desde a descoberta do atleta com perfil exigido pelo clube, até as negociações envolvendo a contratação do atleta por um clube até a sua posterior transferência para outro clube, dentre outras atividades similares.

Embora no Brasil inexista legislação federal que regule a figura da profissão do agente esportivo, os atos destes ficam submetidos às regras da Confederação Brasileira de Futebol –CBF, juntamente com a *Fédération Internationale de Football Association* – FIFA.

A relação entre o agente esportivo e o atleta materializa-se através de um contrato de agenciamento. Segundo determinações do regulamento da FIFA, o contrato celebrado entre agente esportivo e o atleta deve ser de 2 anos, podendo ser renovado conforme a vontade das partes. Há previsão de multa no caso de rescisão antecipada por uma das partes.

É permitido aos jogadores e clubes recorrer aos serviços de um agente de jogadores nas negociações da assinatura de contratos de trabalho e para as transferências, desde que ele seja devidamente credenciado pela FIFA ou por uma associação nacional filiada.



Independe de licença para atuar como intermediário nas negociações, os pais, irmãos, cônjuge, ou advogado devidamente inscrito na OAB, desde que o façam pessoalmente.

A FIFA proíbe que atletas ou clubes utilizem serviços de agentes não credenciados, com exceção das negociações realizadas pelo próprio atleta, ou por um familiar direto.

05. Análise do Projeto de lei 6.404/02

O Projeto de lei em questão visa regular a profissão de agente esportivo, sob a justificativa, apresentada na Casa de origem, de dar “transparência” a esta atividade e de propiciar “instrumentos de controle social indispensáveis”.

Para tanto, após defini-la em seus artigos 1º e 2º, o Projeto de lei estabelece que “somente poderão exercer as funções de agente esportivo as pessoas que cumpram os seguintes requisitos”: (i) “registro específico no Ministério do Esporte e Turismo” (art. 3º, I); (ii) estabeleçam “contrato descrevendo as atividades, limites e atribuições do agente em relação ao clube ou atleta que representa” (art. 3º, II); (iii) “registro no Banco Central do Brasil e na Secretaria da Receita Federal” (art. 3º, III); (iv) “firma individual ou sociedade comercial” (art. 3º, IV) e, além disso, exige (v) escrituração contábil daqueles agentes cujo patrimônio, receita anual ou negócios superar o valor de R\$600.000,00 (seiscentos mil reais).

(i) Registro Específico no Ministério do Esporte e Turismo.

A primeira grande exigência apresentada pelo projeto diz respeito à criação de um cadastro, junto ao Ministério do Esporte e Turismo. O cadastramento de profissionais é medida que pretende atribuir alguma formalidade a aludida profissão.

A medida é interessante, sem dúvida, mas, insuficiente, por si própria para atingir os fins a que o projeto se destina. Conforme fica claro, após a leitura integral do aludido projeto, não se exige que os agentes esportivos preencham qualquer qualificação profissional ou acadêmica para atuar no mercado. Não se exige qualquer grau de escolaridade ou nível de formação, de forma que até mesmo uma pessoa sem o primeiro grau escolar completo estaria apta para exercê-la. Não se exige, ademais, que os pretendentes tenham atendido a cursos práticos ou de ética profissional.



Assim, o registro seria mera formalidade imposta por lei, despida de qualquer conteúdo. O profissional mais qualificado e o mais despreparado poderiam pleitear o cadastro junto ao Ministério do Esporte e Turismo, que, por sua vez, não teria parâmetros legais para recusar o registro. Longe de conferir transparência e possibilitar o controle social, o projeto apenas contribui para que atletas, sobretudo os iniciantes, sejam ludibriados por qualquer um que se arvore em profissional sério ao pleitear seu registro perante um órgão público que, por força de lei, não tem parâmetros legais para fiscalizar e ao qual não foi expressamente atribuída competência para tanto.

(ii) Contrato descrevendo as atividades, limites e atribuições do agente em relação ao clube ou atleta que representa.

A exigência de contrato escrito é norma comum em nosso ordenamento legal como forma de atribuir algum grau de formalidade a certos atos jurídicos. Nesse sentido, o Código Civil estabelece, em seu art. 227, que “salvo os casos expressos, a prova exclusivamente testemunhal só se admite nos negócios jurídicos não ultrapasse o décuplo do maior salário mínimo vigente no país ao tempo em que foram celebrados”.

É difícil imaginar negócio jurídico que envolva a “intermediação de serviços, a representação e negociação da transferência de atletas e de eventos” (art. 2º, do Projeto de lei) que envolva quantias inferiores a 10 (dez) salários mínimos e, por isso, há de se reconhecer que a exigência de contrato escrito para o agente esportivo não significa proteção maior e nem a imposição de formalidade mais rígida que aquela que a lei exige para todo e qualquer ato da vida civil.

(iii) Registro no Banco Central do Brasil e na Secretaria da Receita Federal.

A Lei confere ao Banco Central do Brasil inúmeras competências, entre as quais se destacam o exercício da política monetária nacional, a emissão de papel moeda, o cadastro e autorização para que instituições financeiras funcionem, devendo, ademais, fiscalizar e controlar o sistema financeiro nacional, bem como o fluxo de capitais estrangeiros (art. 10, Lei 4.595, de 31.12.64).

Entre as competências atribuídas ao Banco Central do Brasil, a lei jamais incluiu qualquer uma que se aproximasse do controle de profissionais ligados ao esporte, tal como pretende o presente Projeto de lei. Tal fato denota que tal órgão encontra-se totalmente despreparado para tanto.



Por outro lado, imagina-se que o registro sugerido pelo Projeto de lei vise a possibilitar algum controle sobre aquelas transações que envolvam a transferência internacional de atletas e o fluxo internacional de recursos financeiros.

Parece-nos, entretanto, que tal registro é despido de sentido. Inúmeras são as negociações internacionais que freqüentemente levam profissionais brasileiros ao exterior. É comum que executivos, administradores de empresas, médicos, advogados, engenheiros e esportistas, entre outros, se deparem, ao longo de suas carreiras, com a possibilidade de prestar serviços no exterior e a lei não vem exigindo de nenhum desses profissionais qualquer registro perante o Banco Central do Brasil.

O Banco Central do Brasil, bem como os demais órgãos que compõem o Sistema Financeiro Nacional, fiscalizam, dentre de suas competências ordinárias todos os brasileiros e, por isso, é despicienda a multiplicação de registros por classe profissional.

O mesmo pode-se dizer em relação ao registro dos agentes esportivos junto a Secretaria da Receita Federal. O registro do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF e do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ vem se demonstrando suficiente para que tal órgão exerça sua atividade de controle e fiscalização, não se vislumbrando razão para que cada categoria profissional passe a ter registro específico.

(iv) Firma Individual ou Sociedade Comercial.

A intermediação de serviços, a representação e a negociação da transferência de atletas e de eventos são atividades que, em nosso sentir, devem ser tratadas por como típicas atividades empresariais, pois, em conformidade com o Código Civil em vigor: “considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para produção ou a circulação de bens ou de serviços” (art. 966).

Conseqüentemente, de acordo com nosso sistema legal hoje vigente, o agente esportivo já deveria formalizar sua atividade pela constituição de pessoa jurídica empresária ou pela abertura de firma individual perante as Juntas Comerciais competentes. Confirmam-se os seguintes artigos do Código Civil:

Art. 967, CC. “É obrigatória a inscrição do empresário no registro público de empresas mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade”

Art. 1.150, CC “O empresário e a sociedade empresária vinculam-se ao Registro Público de Empresas Mercantis a cargo das Juntas



Comerciais, e a sociedade simples ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o qual deverá obedecer às normas fixadas para aquele registro, se a sociedade simples adotar um dos tipos de sociedade empresária”.

Na linha do que foi dito a respeito dos outros requisitos estabelecidos no referido Projeto de lei, o registro de firma individual ou sociedade comercial é mais uma exigência desnecessária, porque já presente em nosso ordenamento, e que, por si só, não é suficiente para assegurar transparência e nem mesmo controle social de forma a proteger os atletas brasileiros.

(v) Escrituração Contábil.

Na linha do que foi dito anteriormente, por ser típica atividade de intermediação, a profissão de agente esportivo hoje já se inclui entre as atividades empresariais sujeitas à registro obrigatório. E todo e qualquer empresário deve manter escrituração contábil que siga as normas reconhecidamente aceitas. Confira-se o que dispõe o Código Civil:

Art. 1.179, CC. “O empresário e a sociedade empresária são obrigados a seguir um sistema de contabilidade, mecanizado ou não, com base na escrituração uniforme de seus livros, em correspondência com a documentação respectiva, e a levantar anualmente o balanço patrimonial e o de resultado econômico”.

Assim, exigir registro contábil apenas daqueles profissionais que tenham patrimônio, receita ou que negociem quantias superiores a R\$600.000,00 (seiscentos mil reais) o Projeto de lei não inova e impõem aos profissionais qualquer obrigação a qual já não estivessem sujeitos por força do Código Civil. Em verdade, o art. 4º do Projeto de lei, no intuito de proteger sociedade e atletas, acaba por isentar uma série de agentes esportivos, isto é, aqueles que têm receita inferior ao patamar legal, do dever de manter contabilidade de suas atividades.

A proposta de Emenda no. 1, apresentada pelo ilustre Deputado Wilson Santigo, tampouco corrige as deficiências apresentadas na redação original. As sanções fiscais e penais sugeridas pela Emenda são vagas e, desta forma, desatendem à exigência de legalidade estrita para que tenham qualquer eficácia. Sem que a lei estabeleça claramente quais penas administrativas e penais se aplicam à falta de contabilização, a redação do projeto, se aceita a Emenda no. 1, não passaria de vã ameaça.

06. Conclusão



O art. 5º, XIII, CF/88, estabelece que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que lei estabelecer”. Ocorre que o Projeto de lei em questão descumpra tal determinação constitucional por criar profissão sem estabelecer parâmetros objetivamente aferíveis para o seu exercício. Ao contrário, as exigências apresentadas pelo projeto burocratizam o exercício profissional sem agregar qualquer formalidade que efetivamente se prestem a dar segurança de atletas e conferir meios efetivos de controle social.

Dessa forma, conclui-se pela inconstitucionalidade do projeto ora em análise por não estar em conformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro.

No mérito, conclui-se pela rejeição do projeto de lei.

Sala das Comissões, em 17 de abril de 2007

Deputado Regis de Oliveira

