



# SENADO FEDERAL

## PARECERES

### Nºs 987 E 988, DE 2013

Sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2001, de iniciativa da Comissão Parlamentar de Inquérito do futebol, que regula a profissão de árbitro de futebol e dá outras providências.

#### **PARECER Nº 987, DE 2013** (Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

**RELATOR: Senador PEDRO TAQUES**

Na reunião desta Comissão do dia 12 de dezembro de 2012, foi rejeitado o relatório oferecido pelo Senador Vital do Rego, tendo assumido como relator *ad hoc* o Senador Flexa Ribeiro, ao Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2001, de autoria do Senado Federal e de iniciativa da Comissão Parlamentar de Inquérito – “Futebol” (SF), que tem por objetivo regulamentar a profissão de árbitro de futebol, que havia concluído pela constitucionalidade e juridicidade da matéria.

Após a leitura do relatório, manifestamo-nos contrariamente à aprovação da matéria, com base no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, onde se lê que a regra não é a regulamentação de profissões.

1. A despeito dos nobres propósitos presentes na proposta, vale lembrar que o inciso XIII do art. 5º e o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal estabelecem o princípio da liberdade de exercício de qualquer atividade profissional ou econômica, desde que lícita. Por isso, a regulamentação legal de todo e qualquer ofício ou ocupação limita a realização dos objetivos da norma constitucional.

É muito comum confundir regulamentação profissional com o reconhecimento da profissão e com a garantia de direitos, quando, na verdade, regulamentar significa impor limites, restringir o livre exercício da atividade profissional, já valorizada, reconhecida e assegurada constitucionalmente.

É por isso que o poder do Estado de interferir em determinada atividade para limitar seu livre exercício só se justifica se o interesse público assim o exigir.

Pinto Ferreira<sup>1</sup> afirma que a liberdade de profissão assim deve ser entendida: escolha da profissão; exercício da profissão; e admissão à profissão. Em relação à escolha da profissão, a liberdade é inviolável, sendo, todavia, legítimo o poder de polícia para legalizar e permitir *in totum* a admissão e o exercício da profissão. Determinadas profissões exigem habilitações específicas para o exercício (advocacia, medicina, engenharia etc.); outras atividades preveem condições materiais adequadas (por exemplo, estabelecimento de ensino) para seu funcionamento. Não somente as atividades liberais estão sujeitas à vigilância do poder de polícia, mas também outras, por razões de segurança pública (hospedagem, hotéis, indústrias de pirotecnia), por motivos de saúde (produção de produtos farmacêuticos).

Em qualquer desses casos, percebe-se que se exige uma ligação clara entre o trabalho, ofício ou profissão, de um lado, e a contenção estatal, de outro, representado pela relevância pública (saúde, segurança, instituição). Sem essa ligação, a atuação estatal que contenha, limite e discipline o trabalho é inconstitucional, por violar a primeira parte do mandamento do art. 5º, XIII. Com efeito, lá se lê que a liberdade de trabalho, ofício e profissão é a regra; a exceção, representada pelas limitações da lei ao exercício dessas atividades, exige, para o reconhecimento de sua constitucionalidade, a necessidade de limitação e atuação estatal, a partir do sentimento de relevância social do seu desempenho ótimo.

Lembramos, pôr fim, que uma excessiva regulamentação de profissões atenta contra a universalidade do direito do trabalho, contra a eficiência na alocação dos recursos humanos e, consequentemente, contra o interesse público.

**2.** Se admitida, todavia, a hipótese de interferência do Estado, por meio de legislação regulamentadora do exercício da profissão de árbitro de futebol, haveria então a necessidade de imposição de sanções, pois, é de se presumir que a regulamentação da profissão é necessária, em face da potencialidade lesiva à sociedade, advinda do indevido exercício da profissão.

Ora, para haver certeza de que a imposição de sanções será

---

<sup>1</sup> Comentários à Constituição Brasileira, Saraiva, vol. I, 1989, pág. 89.

---

efetiva, essa regulamentação deve, então, trazer ainda a garantia de fiscalização sobre a atividade do árbitro de futebol, que, em nosso ordenamento jurídico, é executada por órgãos especializados, ou seja, pelos conselhos profissionais, cuja instituição também deveria constar da lei regulatória.

Devido à natureza jurídica desses Conselhos viria à discussão outra questão, a da iniciativa do projeto para sua criação.

Ao lado da apontada inconstitucionalidade, estar-se-ia também a criar, com o presente substitutivo, um novo tipo penal numa legislação que trata de regras sobre profissão.

O art. 6º do Substitutivo sob análise cria o tipo penal da arbitragem fraudulenta, caracterizando uma legislação de emergência e uma inflação legislativa de duvidosa eficácia e perigosa conceituação.

Finalmente, acompanhando as razões que apresentamos, entenderam também os Senadores Roberto Requião, Rodrigo Rollemberg, Aníbal Diniz, Eduardo Lopes, Eduardo Suplicy, Magno Malta, José Pimentel, Senador Sérgio Petecão e Marco Antonio Costa que o projeto em exame fere o que dispõe o artigo 5º, XIII, da Constituição Federal, razão pela qual votaram contrariamente ao entendimento do relator, Senador Vital do Rego.

Assim, considerando a inconstitucionalidade apontada, de acordo com essa deliberação, a matéria foi rejeitada.

Sala da Comissão, 12 de dezembro de 2012.

*Luiz Carlos Henrique Lins*, Presidente  
*lino*, Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: SCD Nº 294 DE 2001ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 12/12/2012, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA</u>	
RELATOR: <u>DO VENCIDO: SENADOR PEDRO TAQUES</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)	
JOSÉ PIMENTEL	1. EDUARDO SUPLICY
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PV)	
RICARDO FERRAÇO	1. RENAN CALHEIROS
EUNÍCIO OLIVEIRA	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMÓN	3. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCÁ	4. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÉGO	5. LOBÃO FILHO
LUIZ HENRIQUE	6. WALDEMAR MOKA
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPIINO	4. PAULO BAUER
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. MOZARILDO CAVALCANTI
GIM	2. CIRO NOGUEIRA
MAGNO MALTA	3. JOÃO RIBEIRO
	4. EDUARDO AMORIM
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES	
PSD	
SÉRGIO PETECÃO	1. MARCO ANTÔNIO COSTA

Atualizada em: 23/11/2012

---

**PARECER Nº 988, DE 2013**  
**(Da Comissão de Assuntos Sociais)**

**RELATOR: Senador PAULO DAVIM**

**I – RELATÓRIO**

Em exame nesta Comissão, o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 294, de 2001, de autoria do Senado Federal e de iniciativa da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol, que tem por objetivo regulamentar a profissão de árbitro de futebol.

Na Justificação, argumenta-se que o projeto, com o reconhecimento da profissão de árbitro de futebol, cria uma identidade para este profissional, permitindo-se, doravante, exigir dele ética profissional e transparência de conduta em sua atividade, o que, por sua vez, lhe dá condições para desempenhar suas funções na sua amplitude de direitos.

Na sua parte substancial, o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados prevê:

- a) a definição do árbitro de futebol;
- b) a faculdade dos árbitros e auxiliares de arbitragem de constituírem entidades nacionais, estaduais e do Distrito Federal, objetivando o recrutamento, a formação e a prestação de serviços às entidades de administração de desporto;
- c) que os árbitros e seus auxiliares não terão qualquer vínculo empregatício com as entidades desportivas diretivas onde atuarem;
- d) a remuneração dos árbitros e de seus auxiliares, como autônomos, exonera a entidade a que presta serviço de quaisquer responsabilidades trabalhistas, securitárias e previdenciárias;
- e) que os requisitos para a habilitação profissional do árbitro de futebol, bem como suas atribuições em espécie, serão definidas em regulamento próprio;

f) tipificação como crime contra a organização do esporte a realização de arbitragem de partida esportiva de forma fraudulenta, com pena de detenção de seis meses a dois anos e multa; e

g) definição de arbitragem fraudulenta, como aquela que interfere, dolosamente, no resultado natural da partida.

Na Câmara dos Deputados, a proposta foi objeto de deliberação das Comissões de Educação e Cultura; Turismo e Desporto; Trabalho, de Administração e Serviço Público; e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 16 de maio de 2012, submetido ao Plenário daquela Casa, ao projeto foi apresentada Emenda Substitutiva Global de Plenário nº 1, que dele mereceu aprovação.

Após seu retorno ao Senado Federal, a matéria já foi objeto de deliberação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que se manifestou pela rejeição do Substitutivo oferecido pela Câmara dos Deputados, considerando que a proposição apresenta vício de inconstitucionalidade.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do disposto no inciso I do art. 100, do Regimento Interno do Senado Federal, discutir e votar sobre matérias que dispõem sobre as condições para o exercício de profissões.

Como vimos, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania manifestou-se contrariamente à aprovação da matéria em exame, sob a alegação que ela contraria o artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, que estabelece o princípio da liberdade de exercício de qualquer atividade profissional.

Ao par dessa inconstitucionalidade, para aquela dourada Comissão, o Substitutivo cria ainda um novo tipo penal dentro de uma legislação que visa à regulamentação do exercício de uma profissão. Segundo a CCJ, seu artigo 6º institui o tipo penal da arbitragem fraudulenta, caracterizando uma legislação de emergência e uma inflação legislativa de duvidosa eficácia e perigosa conceituação.

---

Além desses aspectos que desaconselham sua aprovação, chama-nos também nossa atenção o disposto no art. 4º do Substitutivo da Câmara dos Deputados que determina que os requisitos para a habilitação profissional e as atribuições do árbitro de futebol serão definidos em regulamento próprio.

Ora, o art. 22, XVI, combinado com o art. 48 da Constituição Federal, determina caber à União dispor sobre as condições para o exercício das profissões, o que significa que a lei regulatória, e somente ela, estabelecerá esses requisitos e as atribuições, não se podendo, portanto, delegar a uma outra instância inferior competência que a Constituição lhe reservou.

Ressalte-se, por fim, ser o art. 3º do Substitutivo desnecessário, eis que já se encontra presente na Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, *verbis*:

Art. 88. Os árbitros e auxiliares de arbitragem poderão constituir entidades nacionais, estaduais e do Distrito Federal, por modalidade desportiva ou grupo de modalidades, objetivando o recrutamento, a formação e a prestação de serviços às entidades de administração do desporto.

*Parágrafo único.* Independentemente da constituição de sociedade ou entidades, os árbitros e seus auxiliares não terão qualquer vínculo empregatício com as entidades desportivas diretivas onde atuarem, e sua remuneração como autônomos exonera tais entidades de quaisquer outras responsabilidades trabalhistas, securitárias e previdenciárias.

Nesta Comissão, a regulamentação de profissões tem ensejado inúmeras discussões sobre os critérios a serem seguidos em respeito ao princípio constitucional da liberdade de exercício de qualquer atividade profissional. A posição tomada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em relação ao Substitutivo oferecido pela Câmara dos Deputados, nos leva a questionar sobre o modelo regulatório das profissões existentes por nós adotado e sobre os fatores que afetam as probabilidades de sucesso de um projeto de regulamentação, pelas quais algumas profissões são bem-sucedidas nesse intento, enquanto outras fracassam nesse intento.

Estudioso da matéria, Edmundo Campos Coelho afirma, com muita propriedade, que o legislador tem dificuldade em distinguir o interesse específico do Estado na regulação de determinadas profissões. Assevera, ainda, ser difícil encontrar razões de Estado para a existência do híbrido sistema composto de um lado pelo "âmbito das atividades particulares" identificado com a esfera das atividades profissionais não regulamentadas, e de outro, por contraste, pela esfera das atividades profissionais regulamentadas que seria o "âmbito das atividades públicas". Em outras palavras, um misto de *laissez-faire* com a mais estrita regulação (As Profissões Imperiais - Medicina, Engenharia e Advocacia no Rio de Janeiro - 1822-1930; Rio de Janeiro - São Paulo, 1999, pp. 19-35).

A doutrina sobre o tema é no sentido de que o poder do Estado de interferir em determinada atividade para limitar seu livre exercício só se justifica se o interesse público assim o exigir. Mais ainda, a atividade deve exigir conhecimentos técnicos e científicos especializados, sem os quais seus exercentes poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física, à saúde, à educação, ao patrimônio e ao bem-estar do cidadão.

Sobre a questão, observa Celso Ribeiro Bastos:

Nos casos em que inexistem grandes riscos para a sociedade, é preferível manter-se a atividade livre em nome precisamente do direito à livre opção profissional. O excesso de regulamentação nega este direito (em Comentários à Constituição do Brasil, Vol. II, São Paulo, 1989, p. 78).

Não se configuram, a nosso ver, no exercício da profissão de árbitro de futebol, como já apontado pela CCJ, as restrições ao exercício de profissões que estejam estritamente ligadas à segurança, à integridade física, à saúde, à educação, ao patrimônio e ao bem-estar da sociedade, não se justificando, portanto, interferência do Estado no exercício dessa atividade, por meio de legislação regulamentadora.

Donde se conclui que a regulamentação dessa profissão, na forma como se encontra no Substitutivo da Câmara dos Deputados, acarretaria violação do direito individual de exercício dessa atividade, malferindo o disposto no inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal.

---

### III – VOTO

À vista do exposto, opinamos pela rejeição do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 294, de 2001.

Sala da Comissão, 4 de setembro de 2013.

*Senador WALDEMAR MOKA*  
Comissão de Assuntos Sociais  
Presidente  
, Presidente

*Senador Paulo Davim* *Paulo Davim*  
, Relator

**Comissão de Assuntos Sociais - CAS**  
**SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI DO SENADO N° 294,**  
**de 2001**

ASSINAM O PARECER, NA 41<sup>a</sup> REUNIÃO, DE 04/09/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: Senador Waldemir Moka

RELATOR: Senador Paulo Durval

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)</b>	
Paulo Paim (PT)	1. Eduardo Suplicy (PT)
Angela Portela (PT)	2. Marta Suplicy (PT)
Humberto Costa (PT)	3. José Pimentel (PT)
Wellington Dias (PT)	4. Ana Rita (PT)
João Durval (PDT)	5. Lindbergh Farias (PT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	6. Cristovam Buarque (PDT)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	7. Lídice da Mata (PSB)
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Waldemir Moka (PMDB)	1. Sérgio Souza (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	2. VAGO
Casildo Maldaner (PMDB)	3. Eduardo Braga (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	5. Romero Jucá (PMDB)
Ana Amélia (PP)	6. Benedito de Lira (PP)
Paulo Davim (PV)	7. Sérgio Petecão (PSD)
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>	
Cícero Lucena (PSDB)	1. Aécio Neves (PSDB)
Lúcia Vânia (PSDB)	2. Cyro Miranda (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Paulo Bauer (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	4. Maria do Carmo Alves (DEM)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)</b>	
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	1. Armando Monteiro (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. João Vicente Claudino (PTB)
Vicentinho Alves (PR)	3. VAGO

## LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

### LEI Nº 9.615, DE 24 DE MARÇO DE 1998.

Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO*

## **VOTO VENCIDO**

**RELATOR: Senador VITAL DO RÉGO**

### **I - RELATÓRIO**

Em exame nesta Comissão, o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2001, de autoria do Senado Federal e de iniciativa da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol, que tem por objetivo regulamentar a profissão de árbitro de futebol.

Ao justificar sua iniciativa, os membros da referida Comissão Parlamentar de Inquérito argumentam que o projeto, com o reconhecimento da profissão de árbitro de futebol, cria uma identidade para este profissional, permitindo-se, doravante, exigir dele ética profissional e transparência de conduta em sua atividade, o que, por suas vez, lhe dá condições para desempenhar suas funções na sua amplitude de direitos.

Na Câmara dos Deputados, a proposta foi objeto de deliberação das Comissões de Educação e Cultura; Turismo e Desporto; Trabalho, de Administração e Serviço Público; e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 16 de maio deste ano, submetido ao Plenário daquela Casa, ao projeto foi apresentada Emenda Substitutiva Global de Plenário nº 1, que dele mereceu aprovação.

Na sua parte substancial, o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados prevê:

- a) as atribuições do árbitro de futebol;
- b) a faculdade dos árbitros e auxiliares de arbitragem de constituírem entidades nacionais, estaduais e do Distrito Federal, objetivando o recrutamento, a formação e a prestação de serviços às entidades de administração de desporto;
- c) que os árbitros e seus auxiliares não terão qualquer vínculo empregatício com as entidades desportivas diretivas onde atuarem;
- d) a remuneração dos árbitros e de seus auxiliares como autônomos, exonera a entidade a que presta serviço de quaisquer responsabilidades trabalhistas, securitárias e previdenciárias;

---

e) os requisitos para a habilitação profissional como árbitro de futebol, remetendo ao regulamento próprio a definição de suas atribuições em espécie;

f) tipificação como crime contra a organização do esporte a realização de arbitragem de partida esportiva de forma fraudulenta.

A matéria, uma vez examinada por esta Comissão, deverá seguir para a Comissão de Assuntos Sociais.

Até o momento, ao projeto não foram apresentadas emendas.

## II - ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do disposto no inciso I do art. 101, do Regimento Interno do Senado Federal, deliberar sobre a presente proposição em relação à sua juridicidade, constitucionalidade e regimentalidade.

Sem nos determos mais demoradamente nos aspectos relativos ao mérito da proposta, que será analisado com maior profundidade e de modo mais abrangente pela Comissão de Assuntos Sociais, ressaltamos que a medida é meritória, eis que cria uma identidade do árbitro de futebol, dando-lhe condições para que possa exercer sua profissão com amplitude de direitos, não permitindo a atividade a terceiros não qualificados tecnicamente e sem formação adequada para o seu exercício.

Ademais, ao regulamentar o exercício dessa profissão, a proposta incorpora a tendência contemporânea do Direito do Trabalho, que é o de estender seu manto protetor a todas as profissões existentes, a fim de que fiquem devidamente especificados os direitos e deveres de seus exercentes.

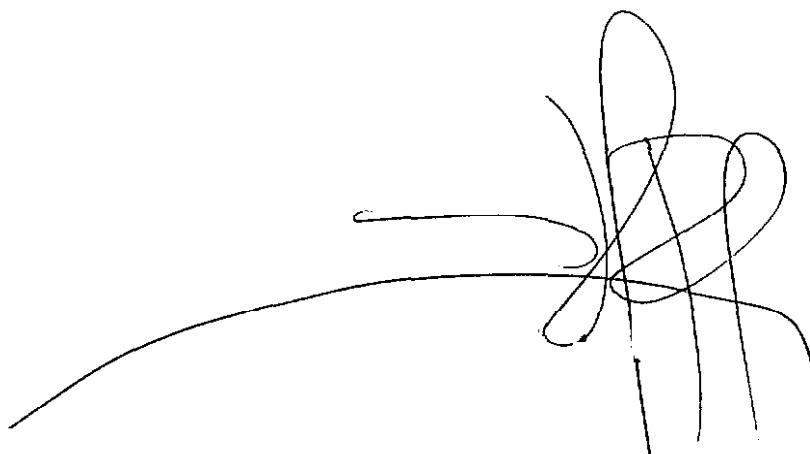
Sob o aspecto formal, não vislumbramos óbice algum de natureza jurídica ou constitucional no projeto. A disciplina da matéria é de competência legislativa da União (art. 22, XVI, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF).

Enfim, a norma proposta não afronta os princípios adotados pela Constituição. Não há, portanto, impedimentos constitucionais formais, nem materiais. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

### III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade e juridicidade do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2001.

Sala da Comissão,



A handwritten signature consisting of a large, stylized 'P' or 'F' shape on the left, a large 'R' or 'L' shape on the right, and a central, more complex, looped and crisscrossed area. To the right of the signature, the word 'Presidente' is written above the word 'Relator'.

, Presidente  
, Relator

Rwdrllecf q"pq'F UH "f g'331; 142350'