



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 259, de 2014, do Senador HUMBERTO COSTA, que *altera a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências, para regular as atividades de observadores de atletas e as atividades-teste de recrutamento de atletas em formação.*

RELATORA: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina, nesta oportunidade, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 259, de 2014, de autoria do Senador Humberto Costa.

Após o seu desarquivamento em 26 de março de 2019, o projeto em tela recebeu despacho para análise sucessiva pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), que deverá manifestar-se *a posteriori* em decisão terminativa.

Composto de quatro artigos, o projeto pretende, em essência, acrescentar diversos dispositivos à Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que *institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências* (mais conhecida como “Lei Pelé” ou “Lei do Passe Livre”), para regular as atividades de observadores de atletas e as atividades-teste de recrutamento de atletas em formação.

O **primeiro artigo** do projeto propõe a inclusão de um parágrafo único ao art. 27-C da Lei nº 9.615, de 1998. O parágrafo incluído pretende





considerar como únicos representantes legais dos atletas em formação menores de dezoito anos os pais, ou um deles na falta do outro, admitindo-se outro representante legal apenas no caso de o atleta ter capacidade de praticar todos os atos da vida civil, conforme disposição do Código Civil.

O **art. 2º** do projeto acresce art. 29-B à Lei nº 9.615, de 1998, para regulamentar a profissão de observador de atletas. O novo dispositivo determina que será considerado observador de atletas qualquer pessoa física devidamente cadastrada na entidade nacional de administração do desporto e que: *i)* auxilie entidades de prática desportiva profissional ou formadora de atleta a recrutar atletas em formação com idade a partir de quatorze anos; *ii)* promova, por recursos próprios ou de entidades de prática desportiva profissional ou formadora de atletas, atividades-teste para recrutamento de atletas em formação, devidamente comunicadas no prazo mínimo de trinta dias de antecedência à entidade regional de prática do desporto.

O § 1º do art. 29-B define que o observador de atleta não tem direito contratual preferencial sobre este, sendo nulo todo contrato estabelecido entre ele e o atleta em formação ou seu representante legal.

O § 2º do art. 29-B proposto define as obrigações do observador de atleta ou da entidade desportiva profissional ou formadora de atleta que promover atividades-teste para recrutamento de atletas, quais sejam: *i)* assegurar que a inscrição de atleta menor de dezoito anos seja autorizada por meio de documento escrito, assinado e com firma reconhecida dos representantes legais definidos no parágrafo único do art. 27-C; *ii)* exigir apresentação de atestado médico de capacidade física do atleta inscrito para participar da atividade-teste; *iii)* não cobrar taxas ou outros pagamentos, a qualquer título, de atletas em formação ou de seus representantes legais; *iv)* somente fazer a divulgação da atividade-teste por qualquer meio após a comunicação à entidade regional de administração do desporto; *v)* providenciar a presença de médico para o atendimento dos atletas participantes durante toda a atividade-teste; *vi)* fornecer alimentação e água aos atletas inscritos durante a realização de atividades-teste com duração de mais de quatro horas.

O **art. 3º** do projeto visa a alterar o art. 94 da Lei nº 9.615, de 1998, para incluir, na lista de dispositivos obrigatórios exclusivamente para atletas e entidades de prática profissional da modalidade de futebol, o proposto no art. 29-B.





O **quarto e último artigo** do projeto determina que a futura lei entra em vigor na data de sua publicação, com a ressalva, feita por seu parágrafo único, no qual se determina que as entidades nacionais e regionais de administração de desporto e de prática desportiva terão 180 (cento e oitenta) dias a partir da entrada em vigor da Lei para se adequar às determinações previstas em seu art. 2º (que acresce o art. 29-B à Lei nº 9.615, de 1998).

Na justificação que acompanha o projeto, o proponente afirma que a intenção é dar *garantias aos atletas do futebol, em especial, assegurar-lhes que as “peneiras” de que participe com o objetivo de realizar seu sonho de ser um atleta de renome nacional, sejam feitas de forma regrada e por pessoas devidamente cadastradas.*

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita ao direito civil. De resto, o projeto não apresenta vício de **regimentalidade**.

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, por sua vez, são atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do art. 61, § 1º, da CF. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) possui o atributo da generalidade, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *iii*) se afigura dotado de potencial coercitividade, isto é, a possibilidade de imposição





compulsória do comportamento normativo estabelecido; e *iv*) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica.

No **mérito**, em que pese os elevados argumentos sustentados pelo autor do projeto, a matéria nele vertida faz uma certa confusão entre representante legal de atleta em formação com idade inferior a dezoito anos e representante legal de atleta com idade igual ou superior a dezoito anos. No primeiro caso, o atleta em formação com idade inferior a dezoito anos, nos termos previstos no art. 5º do Código Civil e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), deve ser representado legalmente por seus pais ou por um tutor, nomeado pelo juiz.

Outra modalidade de representação legal é aquela constituída livremente, por meio de procuração pública ou particular, para que o outorgado represente o atleta (outorgante), maior de dezoito anos e capaz, no momento da constituição do contrato formal de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva. Contudo, de forma equivocada, o parágrafo único ao art. 27-C da Lei nº 9.615, de 1998, a que se refere o art. 1º do projeto, faz menção, na sua parte final, ao parágrafo único do art. 5º do Código Civil, no qual estão dispostas outras causas de cessação da incapacidade civil, além daquela prevista no *caput* do art. 5º do Código Civil, que é o atingimento da idade de dezoito anos para a aquisição da capacidade civil.

Em acréscimo, consideramos que houve no art. 2º do projeto certa confusão de conceitos entre observadores de atletas e atividades-teste para recrutamento de atletas. Os observadores de atletas (comumente conhecidos como “olheiros”) são pessoas que trabalham para algum clube ou empresário ou, ainda, de maneira autônoma. Sua principal função é descobrir novos talentos esportivos a depender da demanda recebida. Por vezes, trabalham observando jogadores de categorias de base, em atuação por seus clubes ou durante a realização de atividades-teste de recrutamento. Em outras circunstâncias, podem trabalhar observando jogadores já profissionais, caso seja esse o perfil desejado. No exercício de suas funções, não são responsáveis, via de regra, pela realização de atividades-teste.

As atividades-teste para recrutamento de atletas (também conhecidas como “peneiras”) são realizadas por clubes de futebol profissional ou escolinhas de futebol. Normalmente, têm como público-alvo atletas em formação.





O § 2º do art. 29-B, ao criar regras para a realização de “peneiras” no futebol, tem como destinatários os clubes de futebol (profissionais ou formadores de atletas), e não os “olheiros”, que somente observam possíveis talentos e informam aos seus empregadores.

Quanto aos requisitos demandados para a realização de atividades-teste, observamos o seguinte:

- i) Exigência de autorização por escrito, com reconhecimento de firma, para participação em “peneiras”: apesar da boa intenção, acreditamos que esse procedimento traria ainda mais dificuldade para a participação de jovens com baixo poder aquisitivo nas atividades-teste ou de jovens com situação familiar problemática. É fácil imaginar a dificuldade que seria enfrentada por jovens de famílias de baixa renda, em que os pais saem para trabalhar antes do nascer do sol e retornam à noite sem terem a possibilidade de ausentarem-se do ambiente de trabalho. Como esses pais iriam conseguir ir ao Cartório para reconhecer firma em horário de expediente? Mais grave ainda é saber que, em muitos desses casos, a família sequer tem dinheiro para pagar os emolumentos do cartório nem a passagem de ônibus para o Cartório, de modo que muitos dos jovens de baixa renda acabariam por não conseguir cumprir essa formalidade da lei.
- ii) Exigência de apresentação de atestado médico de capacidade física: esse dispositivo possui problema semelhante ao anterior. Ao se exigir a apresentação de atestado médico para a participação em “peneiras”, pode-se criar condição que inviabilize a participação de jovens de baixa renda, cujas famílias teriam dificuldades em redirecionar os seus escassos recursos que seriam usadas com alimentação para pagar o serviço de atestado médico. Além disso, por analogia, podemos citar o questionário aplicado por academias para a admissão de novos usuários. O Questionário de Prontidão para Atividade Física (PAR-Q) consiste de perguntas para as quais o usuário deve responder “sim” ou “não”. Caso haja qualquer resposta positiva a algum de seus quesitos, recomenda-se a realização de avaliação clínica para a detecção de riscos





relacionados à prática da atividade física. Esse tipo de questionário talvez seja mais adequado à realidade dos jovens que se submetem a atividades-teste de recrutamento, podendo ser aplicado sem que haja determinação legal expressa para isso. Acresça-se, ainda, que estamos falando de jovens que, quotidianamente, estão a “jogar bola” nas ruas sem nunca ter tido um enfarte, de modo que exigir um atestado médico para uma “teste” acaba sendo um excesso de cautela, especialmente levando em conta o risco de isso excluir jovens sem condições financeiras de conseguir um atestado médico.

- iii) Proibição de cobrança de taxas para a participação em atividades-teste: dispositivo que tem o objetivo de democratizar o acesso às atividades-teste, proibindo que seja exigido qualquer tipo de pagamento para a participação de atletas em formação. Apesar de considerarmos meritório o inciso, alertamos para a possibilidade de questionamento de sua constitucionalidade, por, em tese, infringir a autonomia das entidades esportivas quanto à sua organização e funcionamento, princípio consagrado pelo inciso I do art. 217 da Constituição Federal. É preciso ainda atentar para o fato de que há inúmeros clubes esportivos de poucos recursos financeiros, os quais podem ter dificuldades em arcar com todos os gastos com atividades-teste sem poder cobrar qualquer taxa.
- iv) Somente fazer a divulgação da atividade-teste por qualquer meio após a comunicação à entidade regional de administração do desporto: não vislumbramos problema algum relacionado a esse inciso, a não ser o de que essa obrigação burocrática não parece ter muitas vantagens concretas.
- v) Exigência da presença de médico para o atendimento dos atletas participantes durante a atividade-teste: dispositivo defensável, visto que tem o objetivo de zelar pela saúde dos atletas participantes de “peneiras”. Ainda assim, alertamos para a dificuldade do cumprimento desse dispositivo por parte de escolinhas de futebol. Essas associações, muitas vezes, não possuem um profissional médico em seus





quadros. Contratar um médico sempre que houver a realização de uma atividade-teste pode ser um empecilho para a realização da atividade, pelo alto custo que isso demandaria. Soma-se a isso, ainda, a dificuldade gerada pelo dispositivo que exige gratuidade para a participação nessas atividades.

- vi) Obrigação de fornecimento de alimentação e água aos atletas inscritos durante a realização de atividades-teste com duração de mais de quatro horas: uma vez mais, dispositivo de mérito defensável, contudo, se aprovado, aumentaria os custos de realização das atividades-teste. Ademais, parece difícil acreditar que, por imperativo do bom senso, atualmente as escolinhas não forneçam água ou local onde os atletas possam fazer suas refeições.

O § 3º do art. 29-B determina que, caso a participação na atividade-teste exija deslocamento para outra cidade, o atleta será acompanhado por um representante legal. Entendemos que o dispositivo pretende criar uma situação que dê maior segurança aos participantes das “peneiras”. Entretanto, pode obstaculizar a participação de atletas de baixa renda que, muitas vezes, mal conseguem pagar por suas próprias passagens de ônibus para a participação nas atividades-teste, além do fato de que, em muitos desses casos, os pais exercem profissões sem flexibilidade alguma de horário, o que inviabilizaria que eles acompanhassem seus filhos. Exigir-lhes o acompanhamento por um representante legal significaria duplicar o valor gasto para que se desloquem a outra cidade ou seria impedir a participação de jovens cujos pais não consigam “liberação” do trabalho para acompanhar o filho.

Ademais, convém citar o teor do art. 83 do Estatuto da Criança e do Adolescente, com redação dada pela recente Lei nº 13.812, de 2019:

Art. 83. Nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial.

[...]

Dessa forma, entendemos que as situações previstas no § 3º do art. 29-B já estão convenientemente disciplinadas no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente.





Como dito acima, o § 4º do art. 29-B dispõe que toda pessoa física que exercer atividade atribuída a observador, conforme o *caput* do artigo, ou promover atividades-teste não observando os ditames dos §§ 2º e 3º, incorre nas penalidades criminais e civis previstas, ficando ainda proibido de exercer a atividade de observador de atleta pelo período de cinco anos.

A primeira parte do § 4º do art. 29-B não traz inovação alguma, visto que, sempre que ocorrer algum ilícito cível ou penal, o agente deverá responder por este, na medida de sua culpabilidade. Note-se que o dispositivo não cria novo tipo penal, apenas fazendo referência à possibilidade de tipificação penal entre as diversas espécies de crimes já existentes. O mesmo ocorre com infrações de natureza civil.

A segunda parte § 4º do art. 29-B cria sanção administrativa para o profissional que não observar a disposição da lei, qual seja, a impossibilidade de exercer a atividade de observador de atleta pelo período de cinco anos. Consideramos esse prazo demasiadamente extenso, sobretudo por não dar margem para a dosimetria da penalidade, a depender de cada caso.

O quinto e último parágrafo do art. 29-B estabelece que as entidades de prática desportiva que não observarem os ditames dos §§ 2º e 3º daquele artigo poderão sofrer as sanções previstas no art. 48 da Lei nº 9.615, de 1998. Mais uma vez, entendemos que o dispositivo não traz qualquer inovação, visto que remete a artigo que permite a aplicação de sanções por parte das entidades de administração do desporto e de prática desportiva. A aplicação das sanções ali previstas não está vinculada a um rol taxativo de atividades proibidas. Assim, o descumprimento de normas relativas à realização de atividades-teste poderia ser ali enquadrado, sem que haja previsão específica para isso.

O art. 3º da proposição visa a alterar o art. 94 da Lei nº 9.615, de 1998, para incluir, na lista de dispositivos obrigatórios exclusivamente para atletas e entidades de prática profissional da modalidade de futebol, o proposto art. 29-B. Entendemos ser impertinente tal alteração, visto que tanto a figura do observador de atletas quanto a realização de “peneiras” não são atividades típicas da modalidade de futebol.

À guisa de fecho, além das considerações já feitas sobre o mérito de cada dispositivo, convém refletir-se sobre a efetiva necessidade de regulamentação da profissão de observador de atletas. Realmente, a Constituição da República afirma, em seu art. 5º, inciso XIII, que *é livre o*





exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. A imposição de restrições ao exercício do trabalho deve ser excepcional, aplicável, apenas, a algumas profissões que se caracterizam por seu campo de atuação particularmente sensível, como, por exemplo, a medicina, a engenharia e a advocacia. Apesar de entendermos que o projeto em análise não cria restrições ao exercício da profissão, apenas regulamentando-a, questionamos seu efeito prático, bem como sua real utilidade. Por isso, recomendamos a sua rejeição.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 259, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

