



RELAÇÕES DE TRABALHO NO FUTEBOL
BRASILEIRO III:
CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROJETO DE
LEI Nº 2.437, DE 1996

EMILE BOUDENS

Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Desporto, Bens Culturais, diversões e Espetáculos Públicos

ESTUDO

FEVEREIRO/2002



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	3
INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO PASSE: CRONOLOGIA	4
A PROPOSTA DO DEPUTADO EURICO MIRANDA	7
NOTAS DE REFERÊNCIA	9

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

RELAÇÕES DE TRABALHO NO FUTEBOL BRASILEIRO III: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROJETO DE LEI Nº 2.437, DE 1996

EMILE BOUDENS

APRESENTAÇÃO

Com o presente texto, dá-se continuidade à série de estudos iniciada com “*Relações de trabalho no futebol brasileiro: a Lei do Passe, a tentativa de sua extinção (PL Nº 1.159/95) e a proposta de regulamentação do Indesp*”, que data de maio de 1996, e foi seguido de “*Lei do Passe e Lei Pelé comparadas*” (setembro de 1996) e “*Valor, critérios e condições para o pagamento do passe, segundo a Lei Pelé*” (outubro de 1996). Mais do que dar vazão a veleidades acadêmicas, estes estudos buscam apoiar o trabalho dos que têm o acompanhamento de matéria legislativa em tramitação por dever de ofício.

A reativação periódica do debate sobre a legalidade e a legitimidade do passe já é uma tradição na Casa. O mais recente lance é a apresentação do Projeto de Lei Nº 2.437, de 1996, do Deputado Eurico Miranda, em 15 de outubro pp. “*Considerações acerca do Projeto de Lei Nº 2.437/96*” é uma tentativa de identificar o grau de aproximação (ou distanciamento) desta proposição com a legislação em vigor e, assim, subsidiar uma justa avaliação do mérito desportivo.

A notícia de que o governo está prestes a enviar ao Congresso projeto de lei similar anuncia um futuro próximo repleto de emoções legislativas e desportivas. A batalha pelo passe está longe de ser decidida e novos estudos deverão seguir. Críticas e sugestões que possam contribuir para melhorar-lhes a qualidade serão sempre bem-vindas.

Integram este estudo dois quadros comparativos. O primeiro, “Projeto de Lei nº 2.437, de 1996 X Resolução/CND nº 10/86” foi elaborado logo após a apresentação daquele, mas antes da publicação oficial da Resolução/Indesp nº 1/96, que ocorreu em 23 de outubro de 1996. O segundo, “Projeto de lei de Eurico Miranda X Lei Áurea do Futebol Profissional”, veio a lume na última semana de outubro.

INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO PASSE: CRONOLOGIA

02.09.1976 - É sancionada a Lei Nº 6.354, apelidada “Lei do Passe”, que dispõe sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol. O passe é definido como a importância devida por um empregador a outro pela cessão do atleta durante a vigência do contrato ou depois de seu término (art. 11). O pagamento do passe, estipulado de acordo com as normas desportivas, pode ser exigido pelo empregador cedente do empregador cessionário segundo os limites e as condições estabelecidas pelo Conselho Nacional de Desportos (art. 13). É assegurado ao atleta o direito à parcela mínima de 15% do montante do passe.

10.04.1986 - É aprovada a Resolução Nº 10, do Conselho Nacional de Desportos. Esta resolução regula a cessão, a indenização e o atestado liberatório ao atleta profissional de futebol. Dentro desse objetivo geral, trata da cessão de atletas profissionais de futebol, da participação no valor da indenização, do pagamento do percentual, do direito de preferência, do valor da indenização e do atestado liberatório. Importa notar que esta resolução define o passe como “indenização” (art. 2º), devida às associações desportivas que investem na formação dos atletas.

A Resolução Nº 10 será alterada, posto que apenas acidentalmente, pela Resolução Nº 19, também do Conselho Nacional de Desportos.

???.?.1987 - O Deputado Jamil Haddad apresenta à Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte a seguinte emenda: “Acrescente-se ao art. 24 um parágrafo único com a seguinte redação: É vedada a limitação ao exercício profissional do atleta através da retenção do passe”. A emenda é rejeitada, por entender o relator que, no Direito brasileiro, a matéria é tradicionalmente tratada na legislação ordinária, “não havendo motivo para modificar tal entendimento”.

A título de curiosidade, outra emenda, a de Nº 8A0109-4, de autoria de José Maurício propõe que os direitos e deveres dos atletas em exercício no País sejam estabelecidos em estatuto elaborado com a participação de representantes do poder público, das associações desportivas, da comunidade e dos atletas, com a seguinte Justificação:

“Também no esporte o nosso País está crescendo como rabo de cavalo: para baixo. Depois de conquistarmos três vezes o título mundial de futebol, de obtermos grandes e expressivas vitórias internacionais em quase todas as modalidades esportivas mais praticadas pelo Brasil, estamos amargando a sensação de derrota.

Atualmente, os dirigentes, sarcasticamente apelidados de ‘cartolas’, aparecem no plano mais elevado do cenário desportivo nacional, obtendo sempre o maior destaque e as maiores glórias; em seguida vêm as entidades, especialmente através da preferência clubística dos profissionais de comunicação; logo após aparecem as modalidades de esporte (futebol, basquete, vôlei, etc.) e só então chega a vez dos atletas, que, contudo, são os únicos e verdadeiros atores dos espetáculos desportivos.

Trata-se, sem dúvida, de situação inteiramente esdrúxula, que precisa ser revertida e para isso defendemos a criação de um estatuto do atleta que seja elaborado com a participação de todos os segmentos interessados, porque essa é a única forma de se obter a democratização do esporte, que precisa ser encarado como uma questão sócio-cultural e não apenas como fonte de poder político ou de satisfação de interesses comerciais”.

06.07.1993 - É sancionada a Lei Nº 8.672, que institui normas gerais sobre desportos. No que se refere ao passe, esta lei atribui ao Conselho Superior de Desportos a regulamentação do valor, dos critérios e das condições para o pagamento da importância denominada passe (art. 26) e determina que, até essa regulamentação, prevalecem as resoluções do CND precedentemente mencionadas.

A Lei nº 8.672/93, cognominada “Lei Zico”, define os três modos pelos quais pode ser organizado e praticado o desporto de rendimento: profissional, semi-profissional e amador (art. 3º, art. 22), amplia o prazo de vigência do contrato de trabalho de 24 para 36 meses (art. 23), obriga a constituição de um sistema de seguro específico para os jogadores profissionais (art. 29), veda a participação de atletas não-profissionais, com idade superior a vinte anos, em competições desportivas de profissionais (art. 27).

Não é aprovada a proposta original de revogação pura e simples da lei nº 6.354/76. Não é, pois, ainda, desta vez que é extinto o passe, “fórmula que torna inaplicáveis, de fato, certas disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos que garantem a livre escolha do emprego e de condições de trabalho justas”¹. Comentando a decisão de manter a instituição do passe na Lei Zico, Álvaro Melo Filho² cita parecer de Evaristo de Moraes Filho:

“Não raro é o clube que faz a fama do atleta, educando-o, burilando as suas virtudes praticamente inatas e a sua própria personalidade. Tudo isso pode e deve ter uma correspondência patrimonial, que se traduz, afinal de contas, no direito, que ambos os contratantes possuem, de plena certeza da segurança do vínculo que os prende, manifestado num contrato por prazo determinado.”

Melo Filho afirma que “é ilusória a pretensão de extinção do passe, na medida em que ele funciona como uma garantia de melhores salários e sobretudo de luvas, dado que sabem as entidades de prática desportiva (clubes) que ao fim do contrato podem negociar a cessão ou transferência do atleta e ressarcir-se de grande parte das quantias despendidas com os salários, luvas e gratificações, podendo, em alguns casos, beneficiar-se de lucros efetivos, pelas quantias astronômicas de alguns...”.

Para Melo Filho, o que se pode fazer é *humanizar* a Lei do Passe, ou seja, “*mudá-la sem desestimular a formação de atletas e os investimentos dos clubes e sem comprometer os clubes patrimonialmente*”. Neste sentido, afirma ter proposto, ao ensejo da discussão da lei Zico, uma fórmula de aumento progressivo da percentagem de participação do atleta no valor do passe, por sinal bastante parecida à do art. 6º §, 1º, do PL 2.437/96.

1º.03.1995 - A Medida Provisória que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios extingue o Conselho Superior de Desporto (art. 19, III) e transfere suas competências para o Conselho Deliberativo do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. O Indesp é uma autarquia federal, instituída com a finalidade de promover e desenvolver a prática do desporto.

31.10.1995 - O Deputado Arlindo Chinaglia apresenta o Projeto de Lei nº 1.159, que sugere a alteração de dispositivos da Lei nº 6.354/76 e da Lei nº 8.672/93. Em síntese, o autor propõe 1º) a extinção pura e simples do passe, 2º) a transferência à Justiça do Trabalho das questões trabalhistas envolvendo atletas profissionais. Para o Deputado, o passe nada mais é que um “ardil jurídico”, criado e defendido com a finalidade de mascarar os verdadeiros interesses em jogo, ou seja, os interesses de dirigentes que usam os clubes (e os atletas) em proveito próprio: seu negócio é intermediar a compra, a venda e a locação de jogadores.

11.04.96 - É publicada no Diário Oficial da União um anteprojeto de resolução que regulamenta o art. 26 da Lei Nº 8.672, de 6 de julho de 1993, que o que atribui ao Conselho Superior de Desporto competência para fixar o valor, os critérios e as condições para o pagamento da importância denominada passe.

Segundo o Presidente do Conselho Deliberativo do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, Ministro Edson Arantes do Nascimento, “a regulamentação do citado artigo é de fundamental importância para o atleta profissional de futebol, uma vez que a legislação vigente sobre o assunto não atende às necessidades da categoria, prejudicando sobremaneira não apenas a carreira do jogador, mas também o desenvolvimento do desporto nacional”.

Ao ensejo, é solicitada a participação da sociedade no processo decisório sobre a questão do passe, abrindo-se prazo para o oferecimento de sugestões e comentários. A Comissão de Educação, Cultura e Desporto convoca

1.10.96 - Sai a Resolução nº 1, do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. A resolução, que não diverge substancialmente da proposta publicada em abril, é imediatamente batizada de “Lei Pelé”, mas não é publicada no Diário Oficial da União.

São itens importantes da Lei Pelé:

- a conceituação de atleta profissional e semi-profissional e a definição das condições para a assinatura dos contratos de trabalho (artigos iniciais);
- a extinção do passe aos 24 (vinte e quatro) anos de idade (art. 5º);
- as garantias às associações formadoras de atletas (art. 6º);
- a regulamentação da cessão de atleta durante a vigência do contrato de trabalho (arts. 7º a 12);
- a contratação obrigatória de seguro de vida e acidentes pessoais para todos os atletas (art. 2º, § 6º; art. 4º, IV).

Nas disposições transitórias, é estabelecido um prazo de carência, de tal forma que a extinção do passe aos 24 anos de idade só será aplicado a partir de 1999.

15.10.96 - O Deputado Eurico Miranda apresenta Projeto de Lei (o de nº 2.437), que dispõe sobre a cessão de contrato de trabalho de atleta profissional de futebol. O projeto concede o passe livre aos 28 anos de idade, sob certas condições (art. 25), e amplia de três para dez anos o prazo máximo do contrato de trabalho dos atletas (art. 30). No caso de cessão para o exterior, prevê indenização para o clube que concedeu passe livre (art. 26, parágrafo único). Propõe aumento progressivo da porcentagem de participação do atleta no valor do passe (art. 6º, § 1º).

No mesmo dia, segundo a imprensa, o Ministro dos Esportes faz um acordo com representantes de clubes e de jogadores, aceitando o prazo de carência de um ano para a vigência da resolução e dando passe livre aos jogadores com 27 anos, a partir de 1º de janeiro de 1998. Em 1999, estarão livres os atletas com 26 e, no ano 2000, os com 25 anos. Já a partir de 97, serão donos do próprio passe os jogadores que estiverem com 30 anos e os que estiverem com a preço do passe fixado nas federações por mais de seis meses.

16.10.96 - O Ministro Edson Arantes do Nascimento comparece à Comissão de Educação, Cultura e Desporto, para dar explicações sobre a “Lei Pelé”.

18.10.96 - A Folha de São Paulo assim resume a situação do passe, naquela data: “*Até o fim do ano, o governo apresentará projeto de lei extinguindo o passe, com carência. Antes, o INDESP vai publicar no Diário Oficial resolução concedendo passe livre para atletas de 27 anos, em 1998. Com a aprovação do projeto de lei pelo Congresso, a resolução do INDESP seria extinta*”. Para os clubes, a legislação atual só pode ser alterada pelo Congresso. Segundo a Folha, “*os clubes prejudicados recorrerão à Justiça defendendo a ilegalidade da resolução*”. De qualquer forma, tudo indica, que o fim do passe é uma questão de tempo. Um dirigente teria declarado: “Vai sair a figura do passe e entrar a do contrato”.

23.10.96 - Poucos dias depois (Cf. Folha de São Paulo de 23/10/96), o presidente do Botafogo, Carlos Augusto Montenegro, disse abrir mão do passe se os contratos não tivessem limites de duração e se houvesse proteção aos clubes brasileiros em caso de transferências ao exterior. “*Com isso, e em tempo de transição de um ano e meio, não precisaria haver mais passe*”.

Nessa mesma data, o DOU publica a “Lei Pelé”, que “*entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 1997, revogadas as disposições em contrário, exceto as Resoluções do extinto Conselho Nacional de Desportos de nº 10, de 23 de abril de 1986, e de nº 19, de 19 de dezembro de 1988, que ficarão revogadas a partir de 1º de janeiro de 1998*” (art. 21).

A PROPOSTA DO DEPUTADO EURICO MIRANDA

a) O PROJETO

Já pelas disposições cuja revogação propõe, não há dúvida de que o objetivo principal do Projeto de Lei nº 2.437/96 é subtrair ao Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto a competência para fixar o valor, os critérios e as condições para o pagamento do passe. A idéia é que essa competência seja exercida pelo Congresso Nacional. Note-se que a expressão “critérios e condições” se encontra no art. 19 e que o Capítulo V é todo dedicado ao valor da indenização.

Na verdade, à parte considerações de outras ordens, a lei poderá assegurar melhor o respeito aos princípios de previsibilidade e segurança, que devem estar à base das relações de trabalho. Resoluções são atos normativos secundários expressam o pensamento ou a vontade de um ministro e podem ser tornadas sem efeito de uma hora para outra, por razões que vão desde uma reforma ministerial a uma súbita mudança de humor (do titular da pasta).

Além disto, também em tese, o processo legislativo ordinário favorece a maturação da matéria, pelo confronto das idéias, pelo embate dos interesses em jogo e pela participação das pessoas e entidades diretamente envolvidas. A propósito, a própria Constituição Federal, art. 10, exige a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Como anteriormente se assinalou, a originalidade da proposta do deputado Eurico Miranda se resume em quatro itens, três dos quais, “*as principais inovações e mutações sócio-econômico-desportivas que exsurgem deste projeto de lei*”, são explicitamente mencionados na Justificação:

1ª - Ao invés da exigência dos atuais 32 anos de idade e 10 anos de serviço efetivo ao seu último empregador, concessão do passe livre aos 28 anos, ou seja, com o atleta no auge de sua vida profissional desportiva;

2ª - Participação percentual crescente dos atletas profissionais de futebol no produto do passe ou no pagamento ao clube cessionário do direito de indenização por formação e promoção, condicionada a um tempo mínimo no clube cedente;

3ª - Ampliação da duração do contrato de trabalho do atleta profissional de futebol para um prazo mínimo de seis meses e máximo de dez anos;

4ª - O direito dos clubes a uma indenização sobre a venda do jogador a clube estrangeiro, mesmo que o passe esteja livre.

No mais, o PL nº 2.437/96 é a própria Resolução nº 10/86, da qual inclusive mantém, sem qualquer alteração, o capítulo que trata do direito de preferência. Este direito tem sido criticado, ao longo dos anos, exatamente por funcionar como um mecanismo de pressão sobre o atleta, excluindo-o do processo decisório relativo à renovação do contrato de trabalho. De fato, a partir do momento em que o valor do passe for fixado (pelo clube!) e nenhum outro clube quiser adquiri-lo, o jogador fica preso a seu clube até o final de sua carreira, sem receber salário e sem poder transferir-se. Para evitar tal situação, só lhe resta aceitar as condições do novo contrato de trabalho que o clube ditar.

Seja como for, é preciso avaliar friamente as vantagens da redução de idade e da extinção da exigência de dez anos de serviço efetivo ao último clube, combinada com a ampliação da duração do contrato de trabalho para dez anos e o prazo de carência para entrada em vigor da lei. De acordo com a Justificação, o período de formação e promoção, por outros chamado “período de revelação”, seria de 5 a 6 anos. Admitindo-se que a idade de ingresso na vida de atleta-aprendiz, ou semi-profissional, seja 16 anos, é só fazer as contas para entender declarações como a de Carlos Augusto Montenegro, já citada.

Outra questão que mereceria uma análise rigorosa é da relação custos-benefícios do chamado aprimoramento físico e técnico-profissional. Existem estudos sobre a o custo da formação de um aluno nas universidades públicas e privadas, nas escolas técnicas federais e nas escolas do SENAI. Mas o custo da formação de um jogador de futebol - principal argumento em favor da manutenção do passe - permanece um mistério, como, de resto, permanecem um mistério as finanças das entidades de administração e prática do desporto em geral. O que se diz é que os clubes estão deficitários, isto é, que a renda da comercialização da imagem dos espetáculos desportivos, das bilheterias e dos contratos de propaganda e patrocínio não cobrem as despesas (e tanto não cobrem que os clubes, quase sem exceção, são devedores do INSS e do FGTS). Segundo Eurico Miranda, os clubes sempre dependeram do dinheiro, do prestígio e do sacrifício de seus dirigentes. Se não fosse a lei do passe, os clubes estariam simplesmente falidos

Um terceiro problema estaria relacionado ao tratamento igual que se pretende dar aos desiguais: clubes de capital de Estado e clubes do interior; clubes de primeira divisão e clubes de segunda ou de terceira divisão; jogadores de talento excepcional e jogadores apenas medíocres; dirigentes desportivos de tempo integral e dedicação exclusiva e dirigentes “amadores”.

O Quadro Comparativo I, em anexo, mostra que a principal fonte de inspiração do Projeto de Lei nº 2.437/96 foi efetivamente a Resolução Nº 10, de 10 de abril de 1986, do Conselho Nacional de Desportos, da qual até mesmo adota a divisão em títulos e capítulos, com a respectiva denominação. O PL 2.437/96 acha-se integralmente transcrita na primeira coluna. Da Resolução transcreveram-se apenas os artigos que têm correspondente no PL. Na terceira coluna, estão registrados dispositivos legais de outra origem, que, no mínimo, podem ter servido de paradigma na elaboração do PL.

O Quadro II permite o estudo comparado do Projeto de Lei de Eurico Miranda e da Resolução Indesp 1/96, esta com a redação publicada no DOU de 23 de outubro de 1966.

b) OS FUNDAMENTOS

A notória semelhança entre o PL nº 2.437/96 e a Resolução/CND nº 10/86 leva automaticamente ao exame de seus fundamentos. No caso da Resolução, os fundamentos, expressos na forma de considerandos, são os seguintes:

- A instituição do passe é reconhecida internacionalmente e admitida pela FIFA ;
- Os preços dos passes prejudicam os próprios clubes, que são obrigados a grandes investimentos na aquisição de passes de jogadores profissionais de futebol;
- O tempo útil de atividade de um atleta profissional de futebol, na dependência de sua individualidade biológica, é bastante curta, quase nunca chegando a doze anos de duração;
- As associações esportivas que investem na formação de atletas de futebol muitas vezes não têm garantias e muito menos retorno do investimento efetuado;
- No estabelecimento do valor do passe do atleta profissional de futebol deve existir uma vinculação lógica entre a oferta do contrato e o valor do passe;
- Aos 28 (vinte e oito) anos de idade os profissionais de futebol brasileiros deveriam receber passe livre;

- As associações desportivas que investem na formação de jogador profissional de futebol devem receber retornos compatíveis com os investimentos efetuados nas transferências de atletas profissionais.

Já o Projeto de Lei tem por objetivo humanizar a lei do passe. Na linguagem comum, humanizar a lei do passe seria torná-la benevolente, civilizada, socialmente polida. Nos termos da Justificação, humanizar a lei do passe é 1º) harmonizá-la equitativamente com os interesses dos clubes e dos atletas, 2º) mantê-la articulada com os parâmetros sedimentados e aceitos nacional e internacionalmente, 3º) adequá-la à complexidade, às singularidades, ao fortalecimento e ao progresso do futebol brasileiro.

São fundamentos do passe: 1º) a garantia da justa compensação ao clube pelo capital investido na formação do atleta; 2º) o ressarcimento dos prejuízos patrimoniais e financeiros causados ao clube “com a retirada súbita de uma das peças de seu conjunto”; 3º) a extinção do passe ou sua concessão “prematura” terá um efeito devastador sobre o futebol brasileiro e acarretará problemas perante a FIFA; 4º) para os atletas, o fim do passe significa desemprego e desvalorização profissional, bem como escravização pelos empresários (procuradores, agentes). Ademais, jogador profissional de futebol não tem do que reclamar, uma vez que é livre para assinar ou não o contrato de trabalho, concordar ou não com as condições de sua transferência.

A propósito, é preceito constitucional que as entidades desportivas são autônomas quanto a sua organização e funcionamento. Da Justificação do PL nº 2.437/96, contudo, é legítimo concluir que a organização da atividade desportiva profissional é assunto que interessa apenas aos atletas, aos clubes e federações. Assim, o esporte profissional seria uma atividade sem maior interesse público e a supressão do direito ao passe, uma interferência (indevida) da autoridade nos negócios privados do futebol, “hipótese que a FIFA não admite nem tolera”. Entretanto, contraditoriamente, a própria existência do PL Nº 2.437/96 é prova de que, no entender dos dirigentes desportivos, o problema do passe não pode ser superado pela própria dinâmica social, mas, sim, pela lei.

O passe não é intocável apenas por uma questão de princípio, mas também por razões práticas. Afinal, de vez que nem os clubes nem os atletas estão “preparados” para a revolução e a abolição, é melhor que se empenhem na manutenção do *status quo*, até mesmo por uma questão de sobrevivência. E não há que falar em escravidão, entendida como dever sem direito, pois, o atleta tem direito a décimo-terceiro salário, férias, luvas, “bichos”, 15% do valor do passe, participação na renda da comercialização de imagens, educação, assistência médico-hospitalar, seguro de vida de acidentes pessoais.

O elenco de argumentos apresentados na Justificação deixa no ar algumas dúvidas. Se o jogador não é escravo, patrimônio ou propriedade de seu clube, porque o passe livre concedido prematuramente é uma desapropriação ou confisco? Se o problema é que os clubes desportivos brasileiros estão deficitários, porque não seguem o exemplo da Europa, dos Estados Unidos e do Japão, onde os clubes são sociedades comerciais, com estrutura empresarial e fins lucrativos, não precisando, assim, de leis do passe para sua sobrevivência?

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹MELO FILHO, Álvaro. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira**. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1995, p 153.

²Op. cit. pp 154ss.