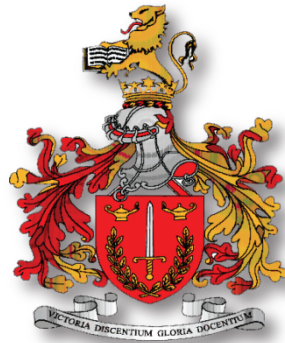


INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Sobre a natureza pública da intervenção disciplinar desportiva

3.º Curso de Comando e Direção Policial

Autor: Telma Maria dos Santos Fernandes (Comissário)

Lisboa, 12 de Julho de 2019



Sobre a natureza pública da intervenção disciplinar desportiva

Telma M. Fernandes – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna; tsfernandes@psp.pt

RESUMO

O desporto é um direito fundamental da vida em sociedade e está consagrado em vários diplomas nacionais e internacionais, tendo inclusive proteção constitucional. Não obstante, a base normativa interna, apesar de recente, tem estado em constante mutação. O presente artigo tem como objetivo central identificar e refletir acerca do regime legal vigente de algumas entidades desportivas nacionais, nomeadamente das federações desportivas e associações territoriais de clubes. A metodologia de investigação implementada reside num estudo de revisão crítica da literatura, onde se analisam as fontes que caracterizam o problema para posterior clarificação e integração das mesmas. Após análise do quadro legal que regulamenta esta temática, verificou-se que algumas entidades, como as federações desportivas e ligas profissionais, emanam puros atos administrativos em resultado do estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública desportiva, não se aplicando este estatuto às associações territoriais de clubes, onde se inserem as associações distritais ou regionais desportivas. Não obstante, este último tipo de associações subsistem na operacionalização dos poderes disciplinares, muitas vezes com a anuência explícita por parte das federações nos respetivos estatutos, sendo tal procedimento de duvidosa legalidade.

Palavras-chave: associações distritais, estatuto de utilidade pública desportiva, federação desportiva, poderes públicos, regime disciplinar

ABSTRACT

Sport is a fundamental right of life in society, and is established in several national and international diplomas, having included constitutional protection. Nevertheless, the internal normative basis, although recent, has been constantly changing. The main objective of this article is to identify and reflect on the current legal regime of some national sports entities, namely sports federations and territorial sports associations. The research methodology implemented is based on a critical review of the literature, where the sources that characterize the problem are analyzed for later clarification and integration. After analyzing the legal framework that regulates this subject, it was verified that some entities, such as sports federations and professional leagues, emanate pure administrative

acts as a result of the status of public sport public utility, not applying this status to territorial sports associations, where are included district or regional sports associations. Nevertheless, this type of associations still applying disciplinary powers, often with the explicit consent of the sports federations in their statutes, being such procedure of doubtful legality.

Keywords: district associations; disciplinary regime, public powers, sports federation, statute of public sport utility

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma das Forças de Segurança que a nível nacional tem zelado pela realização dos policiamentos desportivos entre os mais variados escalões e modalidades. De acordo com declarações proferidas pelo Excelentíssimo Diretor Nacional da PSP, Superintendente-Chefe Luís Farinha (2019) no III Seminário Internacional Estádios de Sítio realizado no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna a 26 de março do presente ano, só na época desportiva 2017/2018 a PSP realizou policiamento a 17.927 jogos desportivos a nível nacional nos vários escalões e modalidades desportivas.

Em consequência, a PSP tem recebido diversos pedidos de inquirição a elementos policiais por parte de Associações Distritais ou Regionais (ADR) desportivas no âmbito de processos disciplinares instaurados por aquelas instituições aos seus filiados, sendo que os elementos policiais requeridos são solicitados tendo por base o fato de terem integrado o policiamento desportivo, nomeadamente na qualidade de Comandante da Força Policial. Tais pedidos têm vindo a incrementar causando grande prejuízo para o serviço em termos de recursos humanos dada a dispensa do elemento para o efeito, acarretando, também, despesa para o erário público.

O pedido de inquirição em apreço é solicitado pela própria entidade que está a levar a cabo o processo disciplinar, ou seja, associação distrital, federação ou liga profissional desportiva, e não pela parte do processo interessado na qualidade de testemunha, embora a notificação seja feita a pedido da parte interessada do processo ao instrutor.

Face ao exposto, coloca-se como problema a investigar, a ambiguidade que reside na obrigatoriedade ou não obrigatoriedade legal dos elementos se apresentarem para o cumprimento da diligência em causa dado que, alegadamente, os mesmos estão perante um pedido de diligência por parte de uma entidade privada. Assim sendo, o presente trabalho de investigação tem como pergunta de partida saber se os atos em sede disciplinar das federações desportivas, ligas profissionais e ADR têm ou não força pública.

A importância da resposta deriva nos objetivos do trabalho, dado que para o problema apresentado ou (1) há obrigatoriedade de cumprimento dos atos emanados em sede disciplinar por serem entidades investidas de poderes públicos previstos na lei ou (2) não há obrigatoriedade de cumprimento dos atos emanados em sede disciplinar por serem entidades privadas.

Este artigo tem como propósito geral caracterizar e abordar o regime legal vigente em algumas entidades desportivas nacionais, nomeadamente nas federações desportivas e

ADR. Pretende-se posteriormente sistematizar os dados identificados e por fim apresentar as conclusões observadas, bem como aspetos a discussão acerca das mesmas.

Este trabalho procura assim estruturar de um modo sintético, a problemática que envolve a prática processual disciplinar por parte das entidades com competência na matéria, e está dividido em 3 partes: a primeira (Estado da Arte), analisa e define os conceitos que marcam o presente artigo e, procede a uma análise remissiva legal; a segunda (Análise e Perspetiva Crítica), analisa e reflete acerca das contradições e inconsistências que se verificam entre o enquadramento legal e a prática vigente; e, por fim, a terceira parte (Conclusão), onde se procura dar a cabal resposta à pergunta de partida e propor novas reflexões futuras para uma prática profissional mais efetiva.

Estado da arte

1. A administração pública especial e o regime desportivo

O Estado é a pessoa coletiva (pública) mais complexa que existe no nosso ordenamento jurídico, e encerra em si uma diversidade de órgãos, aos quais compete, nos termos do art.20.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) tomar decisões ou manifestar vontade em nome da pessoa coletiva. Os órgãos podem ser classificados como órgãos de soberania ou como órgãos administrativos, e por sua vez, estes podem estar vinculados ao Governo ou ser independentes.

No que visa à proteção do regime desportivo pode-se aqui elencar como órgão administrativo independente a Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto (APCVD) especificamente como órgão central da administração direta do Estado (art. 2.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 10/2018). Salienta-se também o Tribunal Arbitral do Desporto (TAD) que, apesar de denominado de tribunal e de lhe ter sido conferida dignidade constitucional (onde é descrito no art. 209, n.º2 da Constituição da República Portuguesa como uma categoria dos tribunais existentes em Portugal), não é considerado órgão de soberania dada a sua característica arbitral, nem tão pouco é um tribunal estadual (Acórdão n.º 230/2013 do Tribunal Constitucional).

O TAD é uma entidade híbrida e de difícil enquadramento no que concerne à sua natureza jurídica. Assim, e de forma resumida, adota-se a explicação de Francisco Cortez (1992) que diz que “a arbitragem voluntária é contratual na sua origem, privada na sua natureza, jurisdicional na sua função e pública no seu resultado” (citado por Pina, 2008,p. 151). Aquando da sua criação era intuito retirar dos tribunais estatais as matérias desportivas, de modo a que o único instrumento passível de recurso fosse mesmo o TAD,

seguindo, portanto, as diretrizes da União das Associações Europeias de Futebol (UEFA) e da Federação Internacional de Futebol (FIFA) onde plasam cada uma no seu Estatuto “*grosso modo* que as associações filiadas devem incluir nos seus estatutos e regulamentos a proibição de recurso aos tribunais comuns e a obrigatoriedade de recurso a tribunais arbitrais” (Meirim, 2010, p.121). Contudo tal não veio a acontecer em virtude de ter sido considerado inconstitucional em sede de fiscalização preventiva por não estar garantido um regime de recursos das decisões do TAD para os tribunais estaduais no caso de arbitragem necessária (Albuquerque, 2013), sendo que atualmente está previsto que cabe recurso para o Tribunal Central Administrativo Sul.

Não obstante, é de referir que pelo menos na modalidade de futebol, existem mecanismos de arbitragem cujas decisões têm carácter definitivo, ou seja, não são passíveis de recurso, como é o caso da Comissão de Arbitragem existente no seio da Federação Portuguesa de Futebol (FPF) prevista na secção II do Regulamento do estatuto, da categoria, da inscrição e transferência de jogadores (2015), ou da Comissão Arbitral Paritária, prevista no Anexo II da Convenção Colectiva de Trabalho (CCT) entre a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e o Sindicato dos Jogadores Profissionais de Futebol (1999) e que dirime os conflitos entre jogadores e clubes profissionais no seio da liga Profissional. Claro que estes são mecanismos de arbitragem voluntária, o a ênfase da inconstitucionalidade acima referida do TAD prendia-se essencialmente com a arbitragem necessária.

Para além de toda a máquina de administração central e local da Administração Pública, temos ainda interligadas as pessoas coletivas de interesse público, isto é, entidades privadas que prosseguem interesses públicos e, por esse motivo, ficam sujeitas a um regime especial de Direito Administrativo (Sousa, 2011, p.279), ou direito público se assim o quisermos. Aqui se enquadram todas as associações desportivas, as quais têm princípios estruturados do direito de associação no art. 20.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no art. 46.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Nesta ótica surgem então as federações desportivas, que para além de pessoas coletivas de utilidade pública em sentido geral, são, em sentido específico, pessoas coletivas de utilidade pública desportiva.

2. As pessoas coletivas de interesse público desportivo

As federações desportivas são, por definição nos termos do Decreto-Lei (DL) n.º 248-B/2008 de 31 de dezembro e da Lei (L) n.º5/07 de 16 de janeiro (diplomas legais que estabelecem respetivamente o Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas (NRJFD)

e a Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto (LBAFD)), pessoas coletivas sem fins lucrativos e de utilidade pública desportiva, e como tal, estão sujeitas à tutela do Estado segundo o art. 418.º do Código Administrativo (CA), o qual, apesar de ser de 1940 e de estar revogado tacitamente em muitas matérias ainda está em vigor no que respeita ao presente assunto.

A lista das associações classificadas como de utilidade pública nos termos do DL n.º 460/77 de 07 de novembro é pública e encontra-se disponível online no sítio oficial da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Atente-se que, na data de 05 de abril, eram várias as federações desportivas com situação irregular e que mantinham a sua atividade (Tabela 1):

Tabela 1:

Lista de federações desportivas irregulares com classificação de utilidade pública

Nome de Entidade	Data de Declaração	Publicação da Declaração	Observações
Federação Equestre Portuguesa	6/15/1978	D.R. , II Série, de 1978-06-20	Em situação irregular por incumprimento dos deveres legais de prestação de contas (2015 em diante). Processo de verificação da manutenção do estatuto pendente.
Federação Portuguesa de Futebol	6/15/1978	D.R. , II Série, de 1978-06-20	Em situação irregular por incumprimento dos deveres previstos no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7.11. (2012-2013 em diante).
Federação Portuguesa de Trampolins e Desportos Acrobáticos	5/28/1991	D.R. , II Série, de 1991-06-15	Por incumprimento reiterado dos deveres legais.
Federação Portuguesa de Futebol de Salão	3/22/1996	D.R. , II Série, de 1996-04-12	Por incumprimento reiterado dos deveres legais. Em falta documentação desde o ano de 2012
Federação Portuguesa de Boxe	6/15/1978	D.R. , II Série, de 1978-06-20	Em situação irregular por incumprimento dos deveres legais (artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7.11.)
Federação Académica do Desporto Universitário	5/3/2013	D.R. , II Série, de 2013-05-16	Em situação irregular por incumprimento dos deveres legais (artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7.11.)

Nota:

Fonte

<http://www2.sg.pcm.gov.pt/geupf/FullAccess/ListaEntidades.aspx?ReqType=1> . D.R. = Diário da República





Quando se verifica atentamente o DL que estabelece o NRJFD e as condições de atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva bem como a LBAFD pode-se facilmente concluir que os poderes públicos das respetivas federações, mormente os disciplinares, advêm única e exclusivamente da classificação das presentes associações como de utilidade pública desportiva (art.10.º e 11.º NRJFD bem como art.14.º b) e 19.º LBAFD). Noutros termos, uma federação desportiva para ter o estatuto de utilidade pública desportiva (EUPD) pelo disposto do NRJFD tem de previamente ter obtido a classificação

de pessoa coletiva de utilidade pública ao abrigo do DL n.º 460/77 de 07 de novembro, sendo que é este estatuto que lhe confere regalias e benefícios fiscais e aquele que lhe confere vários tipos de poderes públicos, nomeadamente os disciplinares.

A tabela infra (Tabela 2) apresentada pretende clarificar de forma quase esquemática a diferenciação do regime entre o estatuto de mera utilidade pública e o EUPD sintetizando o que até aqui foi exposto .

Tabela 2:

Sinopse do regime legal das Pessoas Coletivas de Utilidade Pública (PCUP) e Pessoas Coletivas de Utilidade Pública Desportiva (PCUPD)

Federação Desportiva	
<ul style="list-style-type: none">• Criação inicial	
PCUP	
<ul style="list-style-type: none">• DL 460/77 de 07 de novembro• Declarado pelo 1.º Ministro• Isenções Fiscais (Isenção de IRC e de contribuição autárquica - DL 198/01 de 03 de julho)• Isenção de taxas de televisão e de rádio;• Sujeição à tarifa aplicável aos consumos domésticos de energia eléctrica;• Escalão especial no consumo de água, nos termos que vierem a ser definidos por portaria do Secretário de Estado dos Recursos Hídricos e Saneamento Básico;• Tarifa de grupo ou semelhante, quando exista, no modo de transporte público estatizado;• Isenção das taxas previstas na legislação sobre espectáculos e divertimentos públicos;• Publicação gratuita no Diário da República das alterações dos estatutos	
PCUPD	
<ul style="list-style-type: none">• DL 248-B/08 de 31 de dezembro• Declarado pelo Ministro da Educação• Poderes públicos disciplinares• Regime corroborado pela Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto (L n.º5/07 de 16 de janeiro)	

3. Os poderes disciplinares das pessoas coletivas de interesse público desportivo

Os poderes disciplinares das pessoas coletivas de interesse público desportivo advêm do art. 10.º NRJFD bem como do art. 19 da LBAFD e têm, segundo os diplomas em causa, natureza pública. Para além de o referir expressamente, o movimento processual de recurso de litígios disciplinares é também prova da natureza pública da mesma conforme se abordará em seguida.

De acordo com o plasmando na LBAFD, os processos disciplinares de carácter desportivo podem versar sobre matéria estritamente desportiva (leis do jogo, regulamentos e regras da organização da competição) ou não (ética desportiva, violência, dopagem, corrupção, racismo e xenofobia) sendo que os primeiros podem ser alvo de recurso para o

TAD em sede de jurisdição voluntária, enquanto que os segundos já são alvo de recurso para o TAD em sede de jurisdição necessária e consequentemente, com possibilidade de recurso posterior para o Tribunal Administrativo.

Os poderes exercidos no âmbito da disciplina por parte das federações desportivas assumem, portanto, natureza pública, exercendo assim, administração pública em sentido material de forma autónoma. A presente posição, para além de suportada legalmente é sufragada pelo acórdão n.º 730/95 do Tribunal Constitucional e por Vital Moreira (1997, citado por Pessanha, 2001).

O motivo da investidura de poder público a estas entidades para a prática de certos atos deve-se ao fato de a prática desportiva ser de interesse público e um princípio universal, estando plasmado tal direito/princípio da LBAFD no seu art. 2.º, n.º1, onde refere que “todos têm direito à actividade física e desportiva” e tendo inclusive reconhecimento na Lei Fundamental no art. 79.º, n.º 1 da CRP, a qual refere que, para além de ser um direito universal, “incumbe ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e colectividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto”.

Não obstante o até aqui descrito tal não significa que todos os atos emanados pelas federações desportivas são *de per se* atos administrativos. Adotando as palavras de Benjamim Barbosa (2014), “o quadro jurídico que regula a sua actividade tem natureza pública e privada. Nesta perspectiva pode dizer-se que as fontes normativas do regime jurídico das federações desportivas são privadas no que toca aos Estatutos e Regulamentos das Federações Internacionais e são de natureza pública as demais” (p. 430). No que tange à vertente pública da ação das federações desportivas é um verdadeiro exercício de poderes públicos, pois são atos unilaterais, isto é, impostos pela vontade da federação autoritariamente a terceiros. Têm também de ter sempre por base os princípios que regem a Administração Pública, como seja o princípio da legalidade, o princípio da prossecução do interesse público, o princípio da igualdade, o princípio da proporcionalidade, o princípio da imparcialidade e o princípio da boa-fé, todos eles previstos no art. 266º da CRP. Em corroboração, Carvalho (2014) afirma que “o acto disciplinar federativo enquanto acto administrativo sancionatório, de natureza pública, comunga do regime substantivo e processual dos actos administrativos, desde os poderes de autoridade, à competência jurisdicional para a sua impugnação contenciosa, junto dos Tribunais Administrativos” (p. 466).

4. Outras entidades desportivas

Resta mencionar as associações territoriais de clubes, isto é, as ADR, bem como as ligas profissionais. Terão o mesmo estatuto que as federações e, como tal, poderes públicos de autoridade em matéria disciplinar?

De acordo com o art. 27.º do NRJFD e o art. 22.º e 24 da LBAFD são bastante explícitos e dão cabal resposta. O primeiro refere que “liga profissional exerce, por delegação da respectiva federação, as competências relativas às competições de natureza profissional, nomeadamente (...) exercer as competências em matéria de organização, direção, disciplina e arbitragem, nos termos da lei”, e o outro diploma legal reitera que “a liga profissional elabora e aprova, igualmente, os respectivos regulamentos de arbitragem e disciplina”.

Ou seja, as ligas profissionais podem, por delegação da respetiva federação exercer atos públicos administrativos mormente em sede disciplinar, isto é, têm, também elas, estatuto de utilidade pública desportiva por inerência à semelhança do que foi explanado para as federações desportivas.

E quanto às ADR será que temos o mesmo caso de delegação de competências conforme as ligas profissionais? O NRJFD previa no art. 30.º e 31.º da sua versão original a possibilidade de delegação de competências por parte da federação respetiva nas associações de clubes as funções para a sua finalidade (embora não fizesse menção expressa nenhuma matéria, inclusive a disciplinar conforme o caso das ligas profissionais), e era exatamente por via destes normativos legais que a delegação de competência disciplinar das federações às diversas associações desportivas encontrava suporte legal e revestiam, por inerência, também poderes públicos. O diploma legal referia que “as associações a que se refere o presente artigo exercem, por delegação da federação desportiva em que se inserem, as funções que lhes são atribuídas”. Contudo o presente artigo foi revogado com a alteração que o DL n.º 93/14 de 23 de junho trouxe ao NRJFD.

Neste caso, no que respeita às ADR, estamos perante meras pessoas coletivas de direito privado cujos atos não têm, independentemente de qualquer que seja a matéria, qualquer força pública pois não estão investidas de *ius imperium* conforme estão as federações desportivas e as próprias ligas profissionais. Assim, como este tipo de associações “não são detentoras de poderes públicos as suas decisões não são actos administrativos, logo não impugnáveis nos Tribunais Administrativos” (Jerry, 2016, p. 244).

Ou seja, a revogação expressa dos art. 30.º e 31.º do NRJFD, feita com o intuito de dar total liberdade às federações sobre a sua respetiva organização, incluindo as associações distritais ou regionais se achassem conveniente, eliminou a “referência legal expressa existente à delegação de poderes das federações neste tipo de associações, colocando em causa a natureza pública dos poderes exercidos e a competência do TAD para conhecer dos litígios emergentes dos actos e omissões das referidas associações, ainda que estas continuem a ser admitidas nas alíneas a) e b) do n.º1 do artigo 26.º” do mesmo diploma legal (Meirim, 2017).

Salienta-se, no entanto, que ainda subsiste no art.48º conjugado com o art.3.º da L n.º39/2009 de 30 de Julho que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, a indicação que as ADR, na qualidade de organizadora da competição desportiva, podem aplicar sanções disciplinares. Não obstante, conforme se pode verificar, a alteração ao NRJFD é posterior ao presente diploma legal, o que faz com que de acordo com o regime legal vigente as ADR não possam ter a presente competência ainda que possam ser organizadoras de competições desportivas. O gravoso é que a Proposta de Lei n.º 153/XIII que procede à terceira alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho e se encontra para aprovação pela Assembleia da República não reviu os presentes artigos acima mencionados, isto é, vai manter a referência à possibilidade das ADR aplicarem sanções disciplinares aos seus associados pela prática de atos de violência como organizadoras de espetáculos desportivos.

Mas o que mudou então desde a alteração legal referida? Ao que parece, nada. As federações continuam, ao arrepio do que está permitido legalmente, a delegar funções disciplinares nas ADR para que estas continuem, entre outras competências, a executar funções disciplinares. Parece que a alteração em nada veio contribuir para a realidade.

As alterações legislativas costuma dar-se por dois motivos: por a lei já não espelhar a realidade que se está a colocar em prática, e portanto sente-se a necessidade de adequar a lei ao que já a ser exercido; ou porque se sente a necessidade de haver uma rutura com o que está a ser praticado, mudando assim procedimentos. Parece que a presente alteração não cumpriu nenhum dos desígnios, ou melhor, a intenção parece ter sido a de rutura, mas a verdade é que nada mudou, e tudo se manteve conforme até então.

Diretrizes

Foi já demonstrado que algumas federações, admitindo que os dados publicitados pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros se encontram corretos e

atualizados, se encontram irregulares. Este facto levanta a questão de como é que federações que se encontram irregulares há vários anos, continuam a estar declaradas como entidades de utilidade pública e, conseqüentemente, a receber as receitas consignadas na lei para a federação desportiva de utilidade pública?

Por outro lado, depreende-se que, caso o estatuto de mera utilidade pública fosse cessado pela violação reiterada dos deveres que lhe estão legalmente impostos nos termos do art. 13º, n.º 1, c) do DL n.º 460/77 de 07 de novembro, levaria *ipso iure*, por efeito dominó, como medida sancionatória à suspensão ou cancelamento do EUPD. Com esta medida perderia o seu cunho de direito público, impossibilitando assim o reconhecimento das seleções e representações nacionais, o uso dos símbolos nacionais, a regulamentação dos quadros competitivos da modalidade, a atribuição de títulos nacionais e, base essencial aqui no nosso artigo, o exercício da ação disciplinar sobre os agentes desportivos, para além de todas as regalias e benefícios fiscais inerentes. Isto é, a suspensão ou cancelamento do EUPD implica efeitos na delegação de poderes disciplinares *ope legis*.

Estas reflexões legitimam o motivo de tanta ponderação pelo Chefe do Governo para a cessação do estatuto de mera utilidade pública, dado que a mesma traria conseqüências a jusante bastante críticas.

Não obstante, é de realçar que Portugal viu suspenso em 2010 o EUPD pelo período de um ano a uma das federações com maior relevo internacional no seio da população, a FPF, pelo seu incumprimento na não adaptação dos seus estatutos da altura ao NRJFD (Silva, 2016). Tal acarretou que durante esse período a FPF não pôde realizar novos contratos-programa com o Governo bem como suspendeu também todos os apoios financeiros decorrentes de contratos-programas a decorrer. A suspensão em causa terá levado, de acordo com um artigo da Sport Informa (2011), à perda direta de 2.8 milhões de euros derivados de verbas a que tinham direito pelos contratos-programa estabelecidos com o Estado, mas a perda terá sido muito maior, dado que o não apoio financeiro a certo tipo de atividades ou não integração/participação em certo tipo de competições traz perdas indiretas.

Atente-se neste ponto que as alíneas c) e d) do art. 21.º n.º1 do NRJFD que estabelece o regime de suspensão do EUPD, as quais definem que o “estatuto de utilidade pública desportiva pode ser suspenso por despacho fundamentado do membro do Governo responsável pela área do desporto, nos seguintes casos: (...) c) Não cumprimento de obrigações fiscais ou de prestações para com a segurança social; d) Violação das obrigações contratuais assumidas para com o Estado através de contratos-programa” de

acordo com Pereira (2010) “não deveriam fazer parte do grupo de questões a ser fiscalizadas pelo Estado no âmbito da dinâmica do estatuto de utilidade pública desportiva. Não ignoramos que são matérias relevantes e que interessam ao Estado, mas essa fiscalização deve ocorrer noutra âmbito que não o da dinâmica do estatuto de utilidade pública desportiva. A questão das obrigações fiscais e da segurança social, bem como das obrigações contratuais estabelecidas através de contratos-programa não possuem uma natureza ligada à ideia de interesse público e exercício de poderes públicos que são as ideias subjacentes à criação do instrumento do estatuto de utilidade pública desportiva” (p.81).

A autora indicou o que na sua ideia é uma incongruência, e apesar de fazer menção expressa que tais matérias são de crucial fiscalização nunca dá solução em que âmbito é que o presente controlo ou fiscalização deveria ocorrer. Entende-se que a opção plasmada na lei é a mais correta, pois o cumprimento de obrigações legais tem de estar sujeito a fiscalização preventiva por parte de uma entidade que não uma entidade judicial de modo a prevenir o bom nome da administração pública, dado que este tipo de entidades desportivas estão, efetivamente, a prestar serviço público com poderes de autoridade pública, e os contratos programa são o expoente máximo em que o Estado outorga o que deseja ver cumprido naquela matéria, dando contrapartidas, obviamente.

Ainda sobre a presente matéria, é de salientar que está mais do que patente na evolução legislativa que o regime jurídico do EUPD tem vindo a sofrer até à presente data que não há intenção governativa que o estatuto mencionado possa ser perdido por caducidade imediata da lei, havendo sempre a necessidade de intervenção de uma decisão de um membro do Governo, ou seja, de uma intervenção política na matéria, senão vejamos: o DL n.º 114/93 de 26 de abril previa no seu art.17.º n.º 2 a cessação *ex vi legis* do EUPD, como consequência da falta de regularização e adequação dentro do prazo de 180 dias, dos estatutos e regulamentos internos da federação desportiva, cessação essa que operava de forma imediata mediante verificação do âmbito da previsão da norma jurídica, sem que houvesse necessidade da sua declaração pela entidade competente. A alteração ao DL n.º 114/93 de 26 de abril pelo DL 111/97 de 09 de maio manteve essa previsão, mas o NRJFD previsto no DL n.º248-B/2008 de 31 de dezembro, quer na sua redação original, quer na sua redação com as alterações introduzidas pelo DL n.º93/2014 de 23 de junho, fizeram cair aquela norma, subsistindo agora que qualquer forma de limitação ao estatuto (suspensão, cessação ou cancelamento) tem de haver intervenção do membro do governo para o efeito.

Constatou-se também que a liga profissional tem, por delegação da respetiva federação, competência disciplinar (delegação essa expressa na lei) e, como tal, EUPD nas mesmas matérias em que a federação está investida (art. 27.º do DL n.º 248-B/08 de 31 de dezembro). O que não é lógico é que a delegação de poderes à liga profissional possa ser outorgada pela federação e, contudo, não possa a mesma ser retirada pela mesma entidade em caso de incumprimento, padecendo da intervenção do membro do Governo responsável pela área do Desporto, o Ministro da Educação e de audição prévia do Conselho Nacional do Desporto.

Porque motivo uma entidade, neste caso a federação, daria a outra entidade, uma liga profissional, competências que não as pode avocar (desde que devidamente justificadas logicamente)? Mais estranho ainda: porque motivo permitiu o Estado que tal acontecesse quando legislou dessa forma? O único argumento racional será o de que se quis dotar de maior relevância e autonomia a uma vertente profissional a partir do momento em que é criada em toda a sua plenitude, nomeadamente administrativa. Contudo, e ainda assim o argumento fere a dignidade da instituição mãe, ou seja, a federação, a qual, ao ser dotada de poderes públicos é porque lhe devia ser conferida também idoneidade, e portanto nunca uma federação avocaria uma competência delegada numa liga profissional se não houvesse necessidade para o efeito (isto nunca descurando, como é claro, a possibilidade de garantia contenciosa).

Por fim, e ao contrário do que seria expetável pela dialética de todo o normativo legal, as ADR não têm qualquer competência administrativa pública em matéria de disciplina prevista legalmente. Assim sendo, coloca-se a dúvida se poderá a federação desportiva respetiva delegar nas ADR tal competência. Parece que não, até porque essa possibilidade existia prevista na lei anteriormente e foi expressamente revogada, entendendo, portanto, o legislador que tal competência das federações não deve sair da alçada desta (exceção feita para as ligas profissionais). Silva (2016) corrobora esse esvaziamento legal das Associações distritais e regionais referindo que “todo o sentido da intervenção estatal se tenha pautado pela retirada progressiva de poder às associações desportivas regionais de futebol e a sua entrega à Liga” (p. 235).

Não obstante, o que sucede na realidade é que todas as ADR existentes nas diversas modalidades desportivas têm na sua composição órgãos de competência disciplinar, podendo esta estar delegada em termos de regulamentos internos, como é o caso da Federação Portuguesa de Futebol (FPF), da Federação de Andebol de Portugal (FAP), e da Federação Portuguesa de Judo (FPJ) em que delega nas respetivas Associações Distritais

ou Regionais o poder disciplinar (art. 80.º, n.º 4 do Estatuto da FPF, art. 85.º, n.º 4 do Estatuto da FAP e art. 2.º do Regulamento Disciplinar da FPJ) ou não, como é o caso da modalidade de Basquetebol, onde apesar do estatuto da federação em causa nada mencionar expressamente, as várias associações distritais e regionais têm competência Disciplinar prevista nos seus estatutos.

Entendendo-se a necessidade prática e a eficiência de um tipo de sistema disciplinar descentralizado, a verdade é que, por todo o exposto acima parece de duvidosa legalidade material e orgânica por tudo o que já foi exposto e pelo fato de a subdelegação de poderes de competência disciplinar, neste caso das federações para as associações distritais e regionais só pode ocorrer se existir um ato de direito público a operá-la de forma direta, expressa (Acórdão n.º 472/89 do Tribunal Constitucional), não estando, portanto, na prerrogativa das federações ceder às associações distritais e regionais a competência disciplinar que lhe foi outorgada revestida de poder público.

Seria de prever, face ao panorama legal vigente, que todo o sistema disciplinar desportivo estivesse concentrado nas respetivas federações, com exceção das ligas profissionais, isto é, a lei delineia um carácter bicéfalo dos sistemas disciplinares (federação e liga profissional), mas a verdade é que a realidade comporta 3 entidades distintas; federações, ligas profissionais e ADR.

Não é compreensível que tal competência deva estar espartilhada por qualquer outro órgão disciplinar que não o da própria federação desportiva, independentemente de se tratar de uma competição profissional, indo nesta senda a própria FIFA e UEFA conforme no salienta Silva (2016, p. 240). Urge colmatar esta situação, através da criação de uma norma expressa para as ADR, regularizando assim a *praxis*, ou então passando a convergir efetivamente a matéria disciplinar na federação desportiva.

Conclusão

A atribuição do estatuto de mera utilidade pública (DL n.º 460/77 de 07 de novembro) é prévio ao EUPD (NRJFD), sendo aquele atribuidor de algumas regalias (principalmente em termos fiscais) e o último o que dota a instituição de poderes públicos não obstante ser uma pessoa coletiva privada. O incumprimento dos deveres legalmente impostos no DL n.º 460/77 de 07 de novembro não tem como consequências a cessação ou suspensão imediata da declaração de utilidade pública, mas está dependente de um despacho do Primeiro-Ministro.

Atente-se que, mesmo que o estatuto de mera utilidade pública fosse cessado, o

mesmo não implicaria de forma automática a cessação ou suspensão do EUPD, ou seja, o estatuto de autoridade pública administrativa para certas matérias está dependente de despacho fundamentado do membro do Governo responsável pelo desporto, *de iure condendo* seria expectável que a primeira premissa fosse a vigente na positiva, mas *de iure condito* é o que é exigível e portanto é o que material e formalmente tem de se verificar.

Constatou-se também que, ao abrigo da legislação atual vigente, as federações desportivas, as quais são PCUP desportiva, têm poderes de autoridade pública em certas matérias, mormente a disciplinar, o que implica que decisões e atos nesta área são puros atos administrativos e têm poder imperativo e como tal, a PSP ou qualquer outra pessoa pública ou privada tem de colaborar e comparecer caso seja notificada para tal (não obstante não haver cominação legal alguma pelo não cumprimento). Contudo, tal raciocínio já não é válido para as ADR, as denominadas associações desportivas distritais e regionais. Estas não têm qualquer tipo de poder público investido e nem tão pouco podem ter qualquer tipo de poder delegado nesta matéria dado que o art. 31.º do NRJFD foi revogado, o que leva a crer que o legislador não quis deixar a hipótese de delegação dos poderes disciplinares por parte das federações desportivas às associações territoriais de clubes em aberto.

Destarte, face à hipótese colocada acerca da existência ou não da obrigatoriedade legal dos elementos policiais se apresentarem para o cumprimento de diligências emanadas pelas ADR em sede disciplinar crê-se que não. Noutros termos a PSP não tem qualquer obrigatoriedade legal em notificar os elementos policiais para a comparência daquele tipo de ato como ato em serviço na medida em que não são atos administrativos, isto é, não revestem poder público. Como tal, não advém nenhuma obrigatoriedade ou consequência legal pelo incumprimento das diligências solicitadas pelos respetivos órgãos disciplinares das ADR a terceiros, como é o caso da PSP, sendo um mero ato privado como se fosse requerido por uma qualquer outra entidade a quem a predita instituição por vezes presta serviços (remunerados).

Não obstante a conclusão explanada a PSP acede aos pedidos das ADR, notificando e levando à comparência dos elementos policiais à diligência como um normal ato de serviço, como se de uma autoridade pública se tratasse, em detrimento do serviço público de base da instituição policial.

Bibliografia

- Albuquerque, N. (2013). Tribunal arbitral do desporto: O importante não era justificar o erro, mas impedir que ele se repetisse. *Desporto & Direito - Revista Jurídica do Desporto*, 29, 173-177. Coimbra Editora
- Barbosa, B. (2014). Federações Desportivas: natureza jurídica e estatuto de utilidade pública desportiva. In J. Meirim (Coord.), *O desporto que os tribunais praticam* (pp.427-458). Coimbra: Coimbra Editora
- Carvalho, A. C. (2014). O poder disciplinar federativo numa década de jurisprudência dos tribunais administrativos (2002-2012). In J. Meirim (Coord.), *O desporto que os tribunais praticam* (459-482). Coimbra: Coimbra Editora
- Convenção Colectiva de Trabalho entre a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e o Sindicato dos Jogadores Profissionais de Futebol (1999). *Boletim do Trabalho e Emprego*. 1.^a série, 33. (2778-2796). Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade
- Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). *Diário da República n.º 57/1978, Série I*. Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Decreto de 10 de abril de 1976 (alterado pela Lei n.º1/2005 de 12 de agosto). *Constituição da República Portuguesa. Diário da República n.º 86/1976, Série I*
- Decreto-Lei 31:095. *Código Administrativo. Diário da República n.º 303/1940, Série I*. Ministério do Interior
- Decreto-Lei n.º 114/93 de 26 de abril (alterado pelo Decreto Lei n.º111/97 de 09 de maio). *Diário da República n.º 97/1993, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto-Lei n.º248-B/2008 de 31 de dezembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º93/2014 de 23 de junho). *Diário da República n.º 252/2008, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto-Lei n.º460/1977 de 7 de novembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º391/2007 de 13 de dezembro). *Diário da República n.º 257/1977, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto Regulamentar n.º 10/2018 de 3 de outubro. *Diário da República n.º 191/2018, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros
- Estatuto de utilidade pública foi suspenso há um ano. *Sport Informa*. (2011, abril, 12). Retrieved from <https://desporto.sapo.pt/futebol/selecao/artigos/estatuto-de-utilidade-publica-foi-suspenso-ha-um-ano>

- Estatutos da Federação Portuguesa de Futebol (2001). *Diário da República n.º 271/2001, Série III*
- Estatutos da Federação de Andebol de Portugal (2005). *Diário da República n.º 80/2006, Série III*
- Lei n.º 5/2007 de 16 de janeiro. *Diário da República n.º 11/2007, Série I*. Assembleia da República
- Lei n.º 39/2009 de 30 de julho (alterada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho). *Diário da República n.º 146/2009, Série I*. Assembleia da República
- Lei n.º 74/2013 de 06 de setembro. *Diário da República n.º 172/2013, Série I*. Assembleia da República
- Meirim, J. (Coord.) (2017). *Lei do tribunal arbitral do desporto*. Coimbra: Almedina
- Pereira, S. (2010). A evolução legal da fiscalização administrativa das federações desportivas. *Desporto & Direito - Revista Jurídica do Desporto*, 22, 75-99. Coimbra Editora
- Pessanha, A (2001). *As federações desportivas, contributo para o estudo do ordenamento jurídico desportivo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pina, P. (2008). Arbitragem e jurisdição. *Julgar*, 6, 135-160. Retrieved from <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2016/05/09-P-Pina-Arbitragem-e-jurisd%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- Proposta de Lei n.º 153/XIII, de 04 de outubro de 2018. Governo. Retrieved from <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>
- Oliveira, F.P. & Dias, J.E.F. (2016). *Noções fundamentais de direito administrativo*. (4 ed.). Coimbra: Almedina
- Processo n.º 101/88 de 09 de fevereiro de 1989 (1994). In *Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República. Coleção de Direito Desportivo* (149-238) Lisboa: Ministério da Educação
- Regulamento Disciplinar da Federação Portuguesa de Judo (2015). Retrieved from <http://www.fpj.pt/>
- Regulamento do estatuto, da categoria, da inscrição e transferência de jogadores (2018). Federação Portuguesa de Futebol. Retrieved from <https://www.fpf.pt/Institucional/Documenta%C3%A7%C3%A3o>

- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (2019). [Lista de federações desportivas irregulares com classificação de utilidade pública] Retrieved from <http://www2.sg.pcm.gov.pt/geupf/FullAccess/ListaEntidades.aspx?ReqType=1>
- Silva, A. F. & Mirante, D. (2016). *O regime jurídico do tribunal arbitral do desporto*. (1 ed). Lisboa: Petrony Editora
- Silva, J. (2016). *Futebol: desafios e rumos para vencer*. Gaia: MEDIApromo
- Sousa, N. J. V. A. (2011). *Noções de Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Tribunal Central Administrativo Sul. Processo.º 9197/12. Retrieved from <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf?OpenDatabase>
- Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 230/2013. Retrieved from <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>
- Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 472/1989. Retrieved from <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>
- Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 730/1995. Retrieved from <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>