

O NOVO REGIME DAS FEDERAÇÕES DESPORTIVAS (*)

MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO

1. Introdução: delimitação do tema e sistematização

Como é sabido foi recentemente aprovado um novo regime das federações desportivas, constante do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro, que veio revogar o Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril. Esta circunstância constitui um excelente pretexto para testar, em face do novo regime, as categorias do direito administrativo com base nas quais tem sido pensado o tema da natureza e regime jurídico das federações desportivas.

De entre as várias entidades agrupadas no âmbito do associativismo desportivo, as sucessivas leis de bases sempre previram a concessão do estatuto de utilidade pública desportiva apenas às federações. E é a concessão desse estatuto que implica a atribuição da competência para o exercício de poderes de natureza pública, como se retira actualmente dos artigos 19.º da Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto (LBAFD), aprovada pela Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro, e 10.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008.

(*) O presente artigo corresponde à versão reduzida de um texto que serviu de base à intervenção do autor em 27 de Maio de 2008 no âmbito do Curso de Direito do Desporto realizado na Faculdade de Direito de Lisboa. Agradeço ao José Manuel Meirim a disponibilidade para o publicar nas páginas desta revista.

Para além das federações desportivas, cabe ainda uma referência às ligas profissionais, que a lei define como associações sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, técnica e financeira que se integram nas federações unidesportivas em que se disputem competições desportivas de natureza profissional, pondo-se assim termo à deficiente técnica legislativa que as definia como órgãos autónomos da federação para o desporto profissional (constante do artigo 34.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril). É em relação a ambas, com efeito, que parece fazer sentido discutir a respectiva integração no seio da Administração Pública, ainda que em sentido não orgânico. Mesmo tratando-se de pessoas colectivas constituídas segundo o direito privado, é apenas em relação a ambas que a lei admite o exercício de poderes de natureza pública ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

⁽¹⁾ A questão é das mais controversas no âmbito da ciência do direito administrativo. Importa desde já esclarecer serem controversos os termos da integração das federações desportivas, enquanto pessoas colectivas constituídas segundo o direito privado, no conceito de Administração Pública. Assim, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Tomo I — Introdução e Princípios Fundamentais*, Dom Quixote, Lisboa, 2004, § 2, n.º 38, p. 46, sustentam que «o fenómeno da administração pública (em sentido material) através de privados não pode deixar de traduzir-se num correspondente alargamento da administração pública em sentido orgânico». Em sentido diverso, Freitas do Amaral sustenta que as pessoas colectivas privadas não fazem parte da Administração Pública, mas admite que a «tendência para a adopção crescente de formas privatísticas obriga a reponderar a questão a uma nova luz»: cfr. Diogo Freitas do Amaral, com a colaboração de Luís Fábria, Carla Amado Gomes e Jorge Pereira da Silva, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2006, pp. 33, nota 5, e 730. Posição intermédia, de algum modo, parece ser a defendida por Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 563, quando afirma que «enquanto exercem funções e poderes públicos delegados as entidades privadas podem ser legalmente sujeitas a tutela pública como se fossem entidades públicas, restrita à parte da actividade das associações que tem a ver com o desempenho das missões de serviço público. Sem pertencerem à Administração pública em sentido orgânico, elas exercem administração em sentido material». Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos: O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 285, sustenta que a integração de entidades privadas com poderes públicos, como as federações des-

A exposição subsequente irá, pois, centrar-se essencialmente na natureza e regime das federações desportivas, na medida em que às mesmas seja concedido o estatuto de utilidade pública desportiva e, assim, atribuído o exercício de poderes de natureza pública, e ainda às ligas profissionais, na medida em que participam também, ao exercerem as competências das federações em matéria de organização, direcção e disciplina das competições de carácter profissional, no exercício da função pública de regulação do desporto ⁽³⁾. A previsão das ligas corresponde ao pleno reconhecimento da dimensão colectiva do desporto profissional, culminando assim um longo processo evolutivo, encetado com o reconhecimento, no plano puramente individual, dos «*desportistas profissionais*», levado a cabo pela Lei n.º 2104, de 30 de Maio de 1960 ⁽⁴⁾.

Nas páginas que seguem irei, pois, começar por alinhar algumas considerações introdutórias sobre a natureza especial do fenómeno asso-

portivas, na Administração apenas faz sentido se esta for entendida em sentido funcional, isto é, «*como o sistema de organizações especificamente encarregadas da execução da função administrativa*», diferenciada, portanto, de um conceito de Administração Pública restrito às entidades que “pertencem” ao Estado. O autor, *ob. cit.*, pp. 282 e 437, admite que o «*conceito orgânico de Administração Pública pode ser recortado segundo um critério funcional*». Também aqui o fenómeno da administração pública em sentido material parece envolver, de algum modo, o alargamento do conceito orgânico de Administração Pública.

(2) Na verdade, o exercício dos poderes em causa também poderá caber às associações territoriais de clubes, as quais, nos termos do artigo 31.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro, «*exercem, por delegação da federação desportiva em que se inserem, as funções que lhe são atribuídas*». Como adiante se verá (cfr. *infra*, ponto 4), a disposição em causa suscita, aliás, problemas de constitucionalidade.

(3) Neste sentido, cfr. Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., p. 867.

(4) Cfr. José Manuel Cardoso da Costa, “As Relações entre Federações e Ligas no Desporto Profissional (Roteiro da Conferência de Encerramento do *I Congresso de Direito do Desporto*)”, in Ricardo Costa e Nuno Barbosa (coord.), *I Congresso de Direito do Desporto, Centro de Congressos do Estoril — 21 e 22 de Outubro de 2004*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 257. O mesmo autor, *ob. cit.*, p. 259, identifica o fundamento das relações entre federações e ligas no carácter irredutível, quer da «*autonomização*» do desporto profissional, quer da «*identidade*» do desporto profissional com o desporto em geral.

ciativo na área do desporto e a sua relevância à luz do direito público e, particularmente, do direito constitucional (2). Seguidamente, procurarei sumariar os traços principais do novo regime das federações desportivas (3), bem como tomar posição sobre o problema da natureza jurídico-pública das federações desportivas (4). Importará, depois, extrair as consequências de regime com base nas conclusões obtidas no ponto anterior (5). Terminarei com uma breve conclusão (6).

2. As federações desportivas entre a autonomia e a intervenção do Estado

Em Portugal, tal como em Espanha e França, países que nos são próximos, é possível traçar uma evolução histórica entre um ponto de partida em que o desporto é organizado por entidades privadas que estabelecem o respectivo enquadramento normativo e um ponto de chegada em que o Estado se interessa pelo desporto. Nas palavras de Pedro Gonçalves importaria, assim, diferenciar entre uma época de abstencionismo e indiferença do Estado em relação ao desporto e a actual situação de ingerência estadual no desporto (5). Não importa aqui traçar a evolução histórica entre as duas situações, o que já foi feito por outros com suficiente desenvolvimento (6). Aqui cabe apenas salientarmos que subjacentes a essas duas situações extremas é possível reconhecer valores igualmente dignos de protecção.

Nesta conformidade, pode desde logo dizer-se, numa perspectiva de direito constitucional, que a abstenção dos poderes públicos em matéria de desporto se funda no respeito do Estado pela autonomia privada e pela liberdade de associação. Esse respeito é, curiosamente e de forma em certa medida paradoxal, desde logo afirmado no primeiro

(5) Cfr. Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., p. 840.

(6) Cfr. Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., pp. 838 e ss.; José Manuel Meirim, *A Federação Desportiva como Sujeito Público do Sistema Desportivo*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 215 e ss.; Alexandra Pessanha, *As Federações Desportivas: Contributo para o Estudo do Ordenamento Desportivo*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 40 e ss.

diploma que em Portugal exprime a intervenção do Estado no fenómeno desportivo, o Decreto-Lei n.º 32.241, de 5 de Setembro de 1942. Com efeito, no preâmbulo de tal diploma afirma-se não se pretender «substituir a organização existente que se formou espontaneamente ou sem intervenção directa do Estado; pretende-se assistir àquela organização, orientar-lhe a actividade e completá-la quando se mostre insuficiente nos elementos que a constituem». O mesmo respeito, aliás, é também professado no último diploma legislativo relevante sobre a matéria. Assim, diz-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro, o seguinte: «Não se perfilharam soluções que se traduzissem na atribuição a órgãos exteriores às federações desportivas da competência para decidir em matérias de arbitragem ou de justiça, em nome da garantia de independência das decisões. Tais soluções, para além de não serem conformes ao disposto no artigo 46.º da Constituição da República Portuguesa, violam as normas das federações internacionais, de acordo com as quais aquele tipo de decisões deve ser cometido, em qualquer caso, a órgãos próprios das federações nacionais. Para garantir a independência das decisões, a estratégia por que se optou passa, assim, pela democratização interna das federações e não por soluções de ingerência externa no seu funcionamento».

A ingerência estadual, pelo contrário, assenta no reconhecimento do interesse público do desporto expresso, de forma exemplar, na Constituição portuguesa de 1976. Na verdade, o artigo 79.º da nossa Constituição não se limita a prever, no seu n.º 1, que «todos têm direito à cultura física e ao desporto», mas estabelece, no respectivo n.º 2, que «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». Importa reconhecer, no entanto, que a Constituição não nos dá a medida da ingerência estadual, parecendo ser configuráveis diversos modelos de promoção, estímulo, orientação e apoio.

Numa outra perspectiva, é possível ainda encarar a oposição entre uma situação de abstencionismo e uma situação de ingerência do Estado no desporto como uma instância da oposição entre uma visão

pluralista dos ordenamentos jurídicos, no âmbito da qual se advoga a autonomia originária do desporto e das suas regras de jogo perante a intervenção soberana das normas jurídicas estaduais, e a necessidade de reconhecer a soberania do Estado subjacente a todo o ordenamento jurídico-público.

Razões culturais de diversa ordem explicam, em cada uma das diversas ordens jurídicas, uma maior ou menor intervenção do Estado no associativismo desportivo. Assim, na Alemanha, onde a Lei Fundamental não contém qualquer disposição a respeito do desporto (7), essa intervenção é praticamente inexistente; em Itália, por influência das teorias de Santi Romano sobre a pluralidade de ordenamentos jurídicos, afirma-se maioritariamente a existência de um ordenamento jurídico desportivo autónomo em face do Estado (8); em França, Espanha e Portugal, a regulação do desporto é assumida como uma tarefa do Estado, no primeiro caso sob a influência directa da teoria do serviço público administrativo e nos dois últimos através da “constitucionalização” do des-

(7) Segundo Udo Steiner, “Verfassungsfragen des Sports”, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 43, 1991, p. 2729, «o “desporto” não é um conceito constitucional na República Federal; desde a reunificação não o é também na Alemanha».

(8) Assim, sob a influência directa de Santi Romano e a sua teoria da pluralidade dos ordenamentos jurídicos, cfr. Cesarini Sforza, “La Teoria degli Ordinamenti Giuridici e il Diritto Sportivo”, in *Foro Italiano*, 1933, I, pp. 138 e ss. (o estudo de Sforza surge citado na segunda edição de Santi Romano, *L’Ordinamento Giuridico*, Sansoni, Florença, 1946, p. 139, nota 94bis, como demonstração, entre outros autores, da predominância alcançada pela doutrina que nega o carácter necessariamente estadual dos ordenamentos jurídicos); M. S. Giannini, “Prime Osservazioni sugli Ordinamenti Giuridici Sportivi”, in *Rivista di Difesa Sociale*, vol. 1-2, 1949, pp. 10 e ss.; idem, “Gli Elementi degli Ordinamenti Giuridici”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, pp. 219 e ss.; idem, “Ancora sugli Ordinamenti Giuridici Sportivi”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1996, n.º 3, pp. 671 e ss. Na doutrina italiana admite-se a diversidade entre ordenamentos jurídicos desportivos superestaduais (distintos do ordenamento jurídico internacional, essencialmente integrado pelos Estados soberanos) e ordenamentos jurídicos desportivos estaduais; por outro lado, salienta-se a inexistência de normas especiais sobre os entes desportivos privados, aos quais se aplicam as normas gerais dos códigos (cfr. Giannini, “Ancora...”, cit., pp. 672 e 674). Em Portugal, defendendo o carácter originário do ordenamento jurídico desportivo, cfr. Alexandra Pessanha, *As Federações Desportivas*, cit., pp. 171 e ss.

porto ⁽⁹⁾, ainda que se possa discutir se a inegável importância que o desporto assume nas constituições portuguesa e espanhola tem como consequência necessária a atribuição de poderes públicos às associações desportivas. Seja como for, independentemente das razões que expliquem um maior ou menor envolvimento do Estado no associativismo desportivo, o certo é que a tensão entre os dois pares de realidades atrás mencionadas (no plano constitucional, autonomia privada e direito de associação v. desporto como tarefa do Estado; no plano da ordem jurídica, pluralismo v. soberania do Estado) não é susceptível de ser resolvida através da simples eliminação de um deles. Nesta conformidade, mesmo na Alemanha, e no contexto da consagração da protecção do ambiente como fim do Estado, reconhece-se que o *«elevado significado político-social do desporto justificaria inteiramente um “rebreak” na forma de uma cláusula constitucional de apoio ao desporto, tanto mais que o exercício desportivo pertence também aos fundamentos naturais de vida das pessoas. Certamente que o desporto tem o seu valor próprio enquanto domínio da vida. Importa evitar a impressão de que o desporto precisa do impulso de outras tarefas do Estado para fazer carreira constitucional»* ⁽¹⁰⁾. Numa outra perspectiva, dir-se-á que o reconhecimento dos elementos institucionais próprios da organização desportiva, sobretudo manifestado nas suas regras técnico-desportivas, não se pode fazer à custa do interesse público do desporto, mas antes conduz à necessidade de conciliar a autonomia originária de cada modalidade desportiva, e do movimento olímpico em geral, com a soberania que impera no ordenamento jurídico-público ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Quanto à Constituição espanhola de 1978, cfr. o artigo 43.º, n.º 3: *«Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio»*.

⁽¹⁰⁾ Cfr. Udo Steiner, “Verfassungsfragen des Sports”, cit., p. 2730. O autor tem em vista a discussão em torno da consagração do ambiente como tarefa do Estado, que viria a ser levada a cabo em 1994 pelo artigo 20a da Lei Fundamental alemã.

⁽¹¹⁾ Neste sentido, cfr. Iñaki Agirreazkuenaga, “Público y Privado en el Ordenamiento Jurídico Deportivo”, in Francisco Sosa Wagner (coord.), *El derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 4242-4243. O autor advoga, em resumo, uma sín-

Tendo presentes as considerações anteriores, julgo, no entanto, ser possível afirmar que a Constituição não impõe um determinado modelo de associativismo desportivo, sendo compatível com diversos modelos que o legislador decida pôr em prática, desde que respeitados os limites constitucionais que adiante serão precisados. Antecipando um pouco os resultados da exposição subsequente, dir-se-á que se a Constituição fornece o quadro que torna legítima a opção do legislador pela ingerência pública no fenómeno desportivo, através do reconhecimento do apoio ao desporto como uma tarefa do Estado, no citado artigo 79.º, mas também através da previsão, no artigo 267.º, n.º 6, do fenómeno da atribuição de poderes públicos a entidades privadas, não é menos verdade que o fundamento histórico dessa opção deve ser procurado na história legislativa. Importará, todavia, não perder de vista dois aspectos: por um lado, se a Constituição fornece pontos de apoio para a opção do legislador pela ingerência dos poderes públicos no fenómeno desportivo, a mesma Constituição tutela também valores — designadamente a autonomia privada e a liberdade de associação — que limitam aquela ingerência; por outro lado, impõe-se cada vez mais o reconhecimento de que no contexto da chamada irradiação do direito constitucional para o direito privado se vão desenvolvendo progressivamente instrumentos que permitem uma tutela directa daqueles valores nas relações entre privados, sem necessidade de interposição do legislador. Isso acontece, desde logo, se pensarmos que no âmbito das associações desportivas se podem, sobretudo na ausência de legislação como aquela que será objecto de apreciação crítica ao longo do presente estudo, criar situações em que a liberdade de profissão e a liberdade de empresa são susceptíveis de ser perturbadas por forças ou domínios sociais. Em tal caso, seria possível invocar a eficácia dos correspondentes direitos fundamentais perante entidades privadas ⁽¹²⁾. Para além disso, é neces-

tese do conceito kelseniano de ordem jurídica como *Rechtsordnung*, para aludir ao conjunto de normas jurídicas vigentes num Estado, com o institucionalismo próprio de Romano, em que as normas não são senão um dos elementos do ordenamento, que é primariamente o resultado de uma organização, no caso a desportiva, com o conjunto das suas peculiaridades.

⁽¹²⁾ Neste sentido, cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 1293.

sário ainda ter presente a crescente abertura doutrinal e jurisprudencial à fiscalização da constitucionalidade de normas oriundas de entidades privadas, assunto a que adiante se regressará.

3. O novo regime das federações desportivas

Tendo sobretudo presentes as disposições da actual lei de bases, isto é, a LBAFD, bem como o Decreto-Lei n.º 248-B/2008, serão abordados, nas páginas subsequentes, os seguintes aspectos relativos às federações: a caracterização legal das federações *i)*; a importância central do estatuto de utilidade pública desportiva na configuração jurídico-pública do regime das federações desportivas posterior à Lei n.º 1/90 *ii)*; a difícil delimitação de esferas de actuação das federações *iii)*; a relação entre as federações e as ligas *iv)*.

Antes, porém, de abordarmos estas matérias convém esclarecer que o novo regime das federações desportivas não opera propriamente uma ruptura com o anterior regime sobre a matéria, mas antes o procura aperfeiçoar em múltiplos aspectos, que adiante serão referidos. As principais novidades são destacadas pelo próprio legislador no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 248-B/2008. Neste contexto cabe mencionar os seguintes aspectos:

- 1) Foi introduzida a distinção entre federações de modalidades colectivas e federações de modalidades individuais, com relevância no que toca, em matéria de organização das federações, aos tipos de associações em que podem agrupar-se os clubes e sociedades desportivas e às ligas profissionais (cfr. artigos 26.º e seguintes); às exigências de representatividade no seio das assembleias gerais das federações, sendo que no caso das modalidades colectivas o número dos delegados representantes de clubes e sociedades desportivas não pode ser inferior a 70%, enquanto nas modalidades individuais o número de delegados representantes de clubes ou das respectivas associações distritais e regionais não pode ser superior à mesma percentagem, cabendo a cada uma destas entidades o mesmo número de dele-

gados (cfr. artigo 36.º); por último, às designações a utilizar para os quadros competitivos (cfr. artigo 60.º).

2) Foi estabelecido com clareza o princípio da unicidade federativa, no que toca à atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva (cfr. artigo 15.º).

3) Foram introduzidas importantes alterações em matéria de representatividade na assembleia geral e de exigência de democraticidade interna (cfr. artigos 33.º e seguintes).

4) Foi reforçado o papel do presidente em relação ao da direcção, em sentido contrário ao que decorria do regime anterior [com efeito, enquanto agora o presidente é eleito pela assembleia geral, podendo designar os membros da direcção, como decorre dos artigos 34.º, n.º 1, alínea *b*), e 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, no regime do Decreto-Lei n.º 144/93 o presidente era o primeiro candidato da lista mais votada nas eleições para a direcção, como dispunha o artigo 24.º, n.º 3].

5) O reconhecimento, pelo Conselho Superior do Desporto e a solicitação do presidente da respectiva federação, do carácter profissional das competições desportivas deixou de estar sujeito a homologação do membro do Governo responsável pela área do desporto, passando a prever-se que os parâmetros para esse mesmo reconhecimento sejam estabelecidos por portaria do mesmo membro do Governo (cfr. artigos 35.º a 37.º do Decreto-Lei n.º 144/93 e artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008).

6) Foram reforçados os poderes da direcção, à qual passa a caber «*a competência para aprovar todos os regulamentos federativos*», como se diz no preâmbulo do novo diploma, competência essa que cabia à assembleia geral no anterior regime [cfr. artigos 21.º e 25.º, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 144/93 e artigo 42.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 248-B/2008] ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Excluem-se, todavia, os regulamentos elaborados e aprovados pelas ligas, a que se refere o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, que deverão ser ratificados pela assembleia geral da correspondente federação, nos termos previstos no artigo 34.º, n.º 1, alínea *e*), do mesmo diploma.

7) Foi estabelecida uma regra para a renovação dos mandatos dos titulares dos órgãos federativos, de acordo com a qual, após o exercício de três mandatos seguidos num mesmo órgão de uma federação desportiva, os titulares dos órgãos em causa não podem assumir as mesmas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente (cfr. artigo 50.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008).

8) Foi clarificado que as ligas e associações distritais ou regionais de clubes com funções de organização, disciplina e promoção da modalidade na sua área de intervenção exercem tais funções por delegação da federação desportiva em que se inserem (cfr. artigos 27.º, n.º 4, e 30.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008).

9) Foi estabelecido o princípio da renovação quadrienal da atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva, ainda que o pedido de renovação esteja submetido a um regime de deferimento tácito (cfr. artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008), ao contrário do que sucedia no regime anterior.

10) Foi aperfeiçoado o regime de responsabilidade, deixando designadamente de se prever a cessação da responsabilidade dos titulares dos órgãos das federações perante estas com a aprovação do relatório e contas em assembleia geral (cfr. artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008 e 6.º do Decreto-Lei n.º 144/93).

i) Caracterização legal das federações

Segundo o artigo 14.º, n.º 1, da LBAFD, «*as federações desportivas são, para efeitos da presente lei, pessoas colectivas constituídas sob a forma de associação sem fins lucrativos que, englobando clubes ou sociedades desportivas, associações de âmbito territorial, ligas profissionais, se as houver, praticantes, técnicos, juízes e árbitros, e demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respectiva modalidade*», se proponham pelo menos os objetivos gerais previstos na lei [i) Promover, regulamentar e dirigir, a nível nacional, a prática de uma modalidade desportiva ou de um conjunto de modalidades afins ou associadas; ii) Representar perante a Adminis-

tração Pública os interesses dos seus filiados; *iii*) Representar a sua modalidade desportiva, ou conjunto de modalidades afins ou associadas, junto das organizações desportivas internacionais, bem como assegurar a participação competitiva das selecções nacionais] e obtenham o estatuto de utilidade pública desportiva. A definição da LBAFD é muito próxima da do artigo 21.º da LBSD e da dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 144/93 e do Decreto-Lei n.º 248-B/2008.

Assim, na actual LBAFD, à semelhança do que sucedia na LBSD, deixa de ser comum às definições dos clubes desportivos, das sociedades desportivas, por um lado, e das federações desportivas, por outro, a respectiva caracterização como pessoas colectivas de direito privado, como acontecia no artigo 20.º da LBD.

De qualquer modo, não está assim necessariamente em causa a natureza jurídico-privada das federações como associações de direito privado, pois as entidades em causa continuam a reger-se subsidiariamente pelo direito privado. Com efeito, já o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 144/93 previa que *«às federações desportivas é aplicável o disposto no presente diploma e, subsidiariamente, o regime jurídico das associações de direito privado»*. Disposição exactamente idêntica é a constante do artigo 4.º do novo regime das federações desportivas.

ii) O estatuto de utilidade pública desportiva

Figura central na configuração das federações desportivas no período posterior à LBSD é o estatuto de utilidade pública desportiva, regulado nos artigos 19.º e seguintes da LBAFD e nos artigos 10.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 248-B/2008.

Nos termos do artigo 19.º, n.º 1, da LBAFD e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008 é o estatuto de utilidade pública desportiva que confere a uma federação desportiva o exercício, em exclusivo, por modalidade ou conjunto de modalidades, de poderes regulamentares, disciplinares e outros de natureza pública, bem como a titularidade dos direitos e poderes especialmente previstos na lei. Por outras palavras, é através do estatuto de utilidade pública desportiva que são conferidos poderes públicos a uma entidade de direito privado, como são origina-

riamente as federações desportivas, bem como a atribuição de diversos direitos e deveres previstos no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro. A mencionada atribuição de poderes públicos não tem, no entanto, o condão de transformar a federação numa entidade pública, antes envolvendo o exercício de uma actividade que é substancialmente administrativa, com as consequências de regime daí advenientes, adiante mencionadas.

A atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva não se confunde com o estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro. Com efeito, o artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 144/93, sem correspondência no novo regime, estabelecia que *«as federações desportivas já qualificadas como pessoas colectivas de utilidade pública conservam esse estatuto e mantêm a titularidade dos direitos e deveres previstos na lei»*. Por outro lado, a Portaria n.º 595/93, de 19 de Junho ⁽¹⁴⁾, que estabelecia as regras de instrução do processo para a concessão da utilidade pública desportiva às federações desportivas, especifica na alínea e) do ponto 2.º, entre os elementos que devem acompanhar o requerimento a apresentar pelas federações desportivas que pretendam obter o estatuto de utilidade pública desportiva, o *«documento comprovativo da titularidade do estatuto de utilidade pública, regulado pelo Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro, se o tiver»*. A possibilidade, assim reconhecida, de cumular o estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública com o estatuto de utilidade pública desportiva coloca naturalmente o problema da respectiva articulação.

Na verdade, a lei responde, hoje, claramente à questão de saber se para obter o estatuto de utilidade pública desportiva se pressupõe a prévia atribuição do estatuto de mera utilidade pública, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 460/77. Assim, o artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008 dispõe que *«o estatuto de utilidade pública é conferido por um período de quatro anos, coincidente com ciclo olímpico, a uma só pessoa colectiva, por modalidade desportiva ou conjunto de*

(14) Expressamente revogada pelo artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008.

modalidades afins, que, sendo titular do estatuto de simples utilidade pública, se proponha prosseguir os objectivos previstos no artigo 2.º e preencha os demais requisitos previstos no presente decreto-lei». Por outro lado, não se prevêem as consequências da perda ou cancelamento de um dos estatutos quanto à manutenção do outro. Esta questão era apenas afluída no anterior regime, quando o artigo 18.º-B, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 144/93, aditado pelo Decreto-Lei n.º 111/97, de 9 de Maio, estipulava que o cancelamento do estatuto de utilidade pública desportiva poderia implicar, em relação à federação desportiva em causa, o cancelamento do estatuto de mera utilidade pública.

A verdade é que faz sentido exigir, para a atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva, a titularidade do primeiro: as duas figuras funcionam numa relação entre geral e especial e é certamente razoável e conveniente que se regule a figura especial e seus requisitos pressupondo o preenchimento dos pressupostos da figura geral e a satisfação dos requisitos a ela atinentes, aligeirando-se nessa medida os requisitos da utilidade pública desportiva. De resto, a atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva pressupõe necessariamente que a federação a quem seja atribuído seja uma pessoa colectiva de utilidade pública segundo a definição do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 460/77: *«associações ou fundações que prossigam fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou a administração local, em termos de merecerem da parte desta administração a declaração de “utilidade pública”».*

Finalmente, é importante mencionar que a utilidade pública desportiva não confere apenas o exercício de poderes públicos, nem a atribuição de direitos e privilégios, mas envolve também a sujeição das federações a um estatuto de direito público, com as inerentes sujeições. Entre estas, cabe aqui especialmente mencionar as seguintes: a federação desportiva à qual é conferido o estatuto de utilidade pública desportiva fica obrigada, nomeadamente, nos termos do artigo 19.º, n.º 3, da LBAFD, reproduzido pelo artigo 13.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, a cumprir os objectivos de desenvolvimento e generalização da prática desportiva, a garantir a representatividade e o funcionamento democrático

internos, em especial através da limitação de mandatos, bem como a transparência e regularidade da sua gestão, nos termos da lei; a atribuição do mesmo estatuto implica a possibilidade da fiscalização do exercício de poderes públicos por parte da Administração Pública, nos termos previstos nos artigos 21.º da LBAFD e 14.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008; as federações desportivas não podem recusar a inscrição de todos aqueles que satisfaçam as condições regulamentares de filiação definidas nos termos dos seus estatutos, tal como prevê o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008.

iii) Pluralidade de esferas de actuação das federações

Pode dizer-se que a concepção das federações desportivas adoptada nos regimes legais posteriores à LBSD incorporou no seio das federações o pluralismo jurídico que, sobretudo em Itália, se pensava estar subjacente à sua mera existência. Com efeito, as federações são associações constituídas segundo o direito privado e que actuam segundo o direito privado numa multiplicidade de situações (funcionamento interno das federações enquanto associações regidas pelo direito civil, contratos de trabalho, relações jurídico-patrimoniais, etc.); para além disso, exercem poderes públicos em matéria disciplinar e regulamentar; finalmente, as federações estão também vinculadas pelas «*leis do jogo*», na sua actuação no âmbito desportivo.

Se parece relativamente fácil a destrição entre o âmbito de actuação jurídico-privada e os restantes âmbitos de actuação, o mesmo já não se passa com os domínios jurídico-público e o estritamente desportivo. O que acaba de ser dito é fácil de ilustrar recorrendo a um exemplo. A federação enquanto entidade empregadora exerce o poder disciplinar sobre os seus funcionários nos quadros do direito do trabalho. A destrição do exercício do poder disciplinar nos outros dois âmbitos de actuação já não se afigura tão fácil. Em termos teóricos, é fácil compreender que a aplicação de regras disciplinares que sancionam o cumprimento das «*leis do jogo*» é feita segundo critérios técnicos e não jurídicos. Pelo contrário, sempre que o exercício do poder disciplinar se faça em conexão com poderes de autoridade, como por exemplo

sucedem em relação a actos de atribuição ou cancelamento de uma licença desportiva, ou de suspensão preventiva de um desportista, estão em causa matérias que transcendem o âmbito estritamente desportivo e para cujo conhecimento são competentes, por essa razão, os tribunais administrativos. Nestes mesmos termos teve já a oportunidade de decidir o Supremo Tribunal Administrativo que actos semelhantes aos que foram indicados «*não têm por fundamento qualquer infracção que tivesse sido cometida no decurso de competição desportiva. Nem, tão-pouco, respeitam a questões suscitadas pela aplicação das leis do jogo, dos regulamentos e das regras de organização das respectivas provas*» (15).

Que dizer, no entanto, de actos das federações que envolvam, por exemplo, a aplicação de uma pena, a clube de futebol, de «*descida de divisão*» ou ainda, de modo mais evidente, questões emergentes «*dos regulamentos e das regras de organização das respectivas competições*», como se lê no artigo 18.º, n.º 3, da LBAFD, em concretização do conceito de «*questões estritamente desportivas*»? Como é fácil de ver, colocam-se aqui problemas delicados na delimitação entre a disciplina do jogo e a disciplina do desporto, que o legislador não tem contribuído para resolver, antes pelo contrário.

iv) As ligas profissionais

No âmbito das federações, cabe ainda mencionar as ligas profissionais, mencionadas no artigo 24.º da LBSD e definitivamente institucionalizadas como órgão autónomo das federações para o desporto profissional através da Lei n.º 19/96, de 25 de Junho. Não parece, desde logo, ter sido inteiramente feliz a intervenção do legislador quanto a este aspecto. Assim, no artigo 24.º, n.º 1, da LBD afirmava-se, em termos idênticos aos do artigo 24.º, n.º 1, da LBSD, na redacção da Lei n.º 19/96, que «*No seio das federações unidesportivas dotadas de uti-*

(15) Cfr. Acórdão do STA de 7 de Junho de 2006, proferido no Processo n.º 262/06, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 59, Setembro/Outubro de 2006, p. 51.

lidade pública desportiva em que se disputem competições desportivas reconhecidas como tendo natureza profissional deve constituir-se uma liga profissional, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, técnica e financeira». Ora, desde logo, surpreende a caracterização da liga profissional, dotada de personalidade jurídica, como «o órgão autónomo da federação para o desporto profissional», nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da LBD, do artigo 34.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril, e do n.º 2 do artigo 24.º da LBSD. Temos, pois, que, de acordo com tais leis de bases, as ligas são simultaneamente pessoas colectivas e órgãos de outras pessoas colectivas, as federações ⁽¹⁶⁾. Esta dúplice caracterização, assim assumida de modo expreso, foi eliminada na LBAFD. Diz-nos o artigo 22.º, n.º 1, desta lei, seguido pelo artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, que a liga é uma associação sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, técnica e financeira que se integram nas federações unidesportivas em que se disputem competições desportivas de natureza profissional.

No que toca às ligas profissionais, importa desde logo notar um aspecto curioso na evolução do respectivo tratamento legislativo. Como se disse, inicialmente as ligas foram encaradas pela lei como os órgãos das federações para o desporto profissional, surgindo mais tarde caracterizadas como «órgãos autónomos», com personalidade colectiva ⁽¹⁷⁾. Nada disso impedia, todavia, que quer o artigo 24.º da LBSD, quer o artigo 24.º da LBD, aliás em termos próximos, atribuíssem importantes competências próprias às ligas. Por seu turno, o n.º 2

⁽¹⁶⁾ Neste sentido, Cardoso da Costa refere-se à natureza jurídica *sui generis* das ligas: cfr. “As Relações entre Federações e Ligas no Desporto Profissional”, cit., p. 258.

⁽¹⁷⁾ A circunstância algo bizarra de a LBSD e a LBD se referirem às ligas simultaneamente como pessoas colectivas e órgãos de outras pessoas colectivas resultava certamente de a atribuição de personalidade colectiva às ligas não estar prevista na redacção originária da Lei n.º 1/90, cujo artigo 24.º caracterizava já a liga «como o órgão autónomo da federação para o desporto», tendo sido apenas introduzida pela redacção do mesmo artigo levada a cabo pela Lei n.º 19/96, de 25 de Junho.

do mesmo artigo 22.º da LBAFD prevê uma enumeração exemplificativa das competências relativas às competições de natureza profissional que as ligas exercem «*por delegação das respectivas federações*». O mesmo regime de «*delegação*» retira-se do artigo 27.º, n.º 1, do novo regime jurídico das federações. Ao mesmo tempo, o mesmo artigo 27.º, estabelece, no seu n.º 4, em termos idênticos aos previstos no artigo 34.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril, que as ligas exercem, relativamente às competições de carácter profissional, as competências da federação em matéria de organização, direcção e disciplina (18). Comparando os termos desta última disposição com o disposto no artigo 27.º, n.º 1, parece ser possível concluir que as competências das federações em matéria de direcção e disciplina relativamente às competições de carácter profissional são confiadas directamente às ligas.

A caracterização dos poderes das ligas como relevando de uma delegação das federações, parece permitir a impugnação contenciosa directa dos actos das ligas, sem necessidade de recurso para a federação, ao mesmo tempo que coloca a questão dos poderes do delegante sobre o delegado. Por outro lado, o afastamento da qualificação das ligas como órgãos das federações para as competições profissionais parece afastar qualquer tipo de recurso hierárquico, mesmo impróprio, dos actos das ligas para as federações. Trata-se, em todos os casos, de aspectos que caberia ao legislador definir com clareza. O que não foi feito.

Em vez disso, a conjugação entre estas diversas disposições vem potenciar um cenário de conflito entre federações e ligas (19), que o legis-

(18) Cfr. o entendimento expresso por Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., pp. 866-867, em face da LBD, de que as ligas «*constituem entidades juridicamente diferentes das federações, que exercem competências delegadas pelas federações, mas também competências próprias, isto é, competências que lhes são confiadas directamente por lei (e não pelas federações)*». Numa palavra, as ligas profissionais de clubes participam no exercício da função pública de regulação do desporto, exercendo, nesse âmbito, poderes públicos de autoridade».

(19) Sobre este cenário, cfr. Emanuel Macedo de Medeiros, “Federações Desportivas e Ligas Profissionais: Que Coabitação?”, in *Desporto & Direito, Revista Jurídica do Desporto*, Ano IV, Janeiro/Abril de 2007, n.º 11, pp. 244 e ss.

lador do novo regime veio procurar sanar através de um meio cuja eficácia se afigura duvidosa. Trata-se da intervenção do Conselho Nacional do Desporto, que deverá regular as relações entre a federação e a liga profissional na falta de acordo quanto à celebração ou renovação do contrato entre ambas as entidades, previsto no artigo 28.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, em substituição do protocolo a que se refere o artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril. Revelam-se, assim, os limites do «*privilegiamento da via “consensual” pela lei*» para a articulação das relações entre federações e ligas ⁽²⁰⁾.

Os limites desta via consensual eram ainda, no regime anterior ao que se encontra em vigor, revelados por um aspecto susceptível de causar dificuldades: tratava-se da definição do âmbito das competições profissionais, regulada pelo Decreto-Lei n.º 303/99, de 6 de Agosto. Embora se reconhecesse aos interessados (clubes e sociedades desportivas) o direito e a prioridade da iniciativa quanto a este aspecto (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 303/99) existia uma importante intervenção publicística na matéria, revelada na necessidade de parecer do Conselho Superior do Desporto e de homologação do membro do Governo responsável pela área do desporto (artigos 4.º e 5.º). Posteriormente, parece que a matéria em apreço poderia ser objecto do «*protocolo*» ou «*contrato*» referido anteriormente, sendo certo que o artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 303/99 parecia atribuir ao presidente da federação desportiva o poder de rever os parâmetros para as competições desportivas a qualquer momento. O novo regime das federações desportivas parece pretender superar os impasses que poderiam surgir a este propósito ⁽²¹⁾, tendo a respectiva norma revogatória abrangido este diploma (cfr. artigo 66.º). Assim, nos termos do artigo 58.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, no âmbito das competições desportivas de carácter profissional, a competência para definir os requisitos de participação é exercida pela liga profissional. Como já anteriormente se mencionou,

⁽²⁰⁾ Cfr. Cardoso da Costa, “As Relações entre Federações e Ligas no Desporto Profissional”, cit., p. 260.

⁽²¹⁾ Cfr. Cardoso da Costa, “As Relações entre Federações e Ligas no Desporto Profissional”, cit., pp. 260-261.

o artigo 59.º do mesmo diploma veio estabelecer que os parâmetros para o reconhecimento da natureza profissional das competições desportivas e os consequentes pressupostos de participação nas mesmas são estabelecidos, ouvido o Conselho Nacional do Desporto, por portaria do membro do Governo responsável pela área do desporto.

Qual a natureza jurídica do contrato a que se refere o artigo 28.º do novo regime? Parece claro que o contrato em causa abrange a «*matéria de organização, direcção e disciplina*» prevista no artigo 27.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248-B/2008. Nessa medida, será difícil não encarar os contratos em causa como contratos administrativos, ainda que os mesmos abranjam também aspectos de âmbito e eficácia regulamentar⁽²²⁾. Com efeito, as partes em tais protocolos e contratos são contraente públicos para os efeitos previstos no artigo 3.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, uma vez que surgem precisamente a celebrar «*contratos no exercício de funções materialmente administrativas*». Ao mesmo tempo, parece que os contratos em causa incidem sobre o «*exercício de poderes públicos*», a que se refere o artigo 1.º, n.º 6, alínea *b*), do mesmo Código, isto é, no caso vertente os poderes decorrentes da atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva. Aos contratos em causa aplica-se assim, na medida em que os mesmos disponham sobre os poderes públicos exercidos pelas federações e pelas ligas, o regime substantivo dos contratos administrativos previsto no Título I, sobre a epígrafe «*Contratos administrativos em geral*», da Parte III do Código dos Contratos Públicos.

4. A natureza jurídico-pública das federações desportivas

Uma leitura atenta da evolução do ordenamento jurídico português em matéria de associativismo desportivo não deixa margem para dúvi-

⁽²²⁾ Cfr. o Parecer n.º 114/2004 da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 72, de 12 de Abril de 2007; Maria José Carvalho, *Elementos Estruturantes do Regime Jurídico do Desporto Profissional em Portugal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 254.

das: existe neste ordenamento uma subordinação de aspectos importantes da actividade das federações desportivas ao direito administrativo que não sofre solução de continuidade, desde a primeira legislação sobre a matéria, nos anos 40 do século XX, até ao presente.

Isto significa que, entre nós, o debate quanto à natureza das federações desportivas não se estabelece tanto, pelo menos até ao momento presente, entre uma tese privatista e uma tese publicista, como sucede noutras paragens ⁽²³⁾, mas antes se coloca em termos de saber se as federações desportivas se integram, de algum modo, na Administração Pública em sentido orgânico ou, pelo contrário, se em relação a elas apenas se verifica um exercício de actividades materialmente administrativas por parte de entidades privadas. Por outras palavras, não está em causa saber se as federações se subordinam, em aspectos importantes do seu regime, ao direito público, mas antes apurar em que medida se dá essa subordinação. É que, na verdade, a opção entre uma integração orgânica no seio da Administração ou uma integração apenas funcional assume consequências de regime, como se verá.

Ora, a este propósito, com excepção de Jorge Miranda, que as qualificou como associações públicas, a doutrina e a jurisprudência sempre qualificaram as federações desportivas como entidades privadas, ainda que com funções de interesse público e poderes de autoridade para a respectiva prossecução.

De qualquer modo, atendendo ao carácter prolífico e imparável da actividade do legislador nesta matéria, como em tantas outras, a opção entre a qualificação das federações desportivas como associações públicas ou, pelo contrário, como entidades privadas com poderes públicos, não pode dar-se como definitiva, nem a sua discussão como relevando de um interesse exclusivamente teórico. Importa, pois, começar por discutir quais as intervenções do legislador no regime das federações que poderiam ter como consequência a respectiva qualificação como verdadeiras associações públicas e, ainda antes disso,

⁽²³⁾ Cfr. Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 304.

apontar quais os principais traços do regime jurídico envolvidos nessa putativa qualificação.

Começando por este último aspecto, são os seguintes os traços essenciais do regime jurídico de direito administrativo implicados numa possível opção legislativa pela configuração das federações como associações públicas: *a)* em matéria de competência legislativa, estabelece o artigo 165.º, n.º 1, alínea *s)*, da Constituição que a legislação sobre associações públicas se inclui na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República; *b)* as relações dos órgãos das associações públicas com os particulares regem-se pelo disposto no Código do Procedimento Administrativo, nos termos previstos no respectivo artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea *b)*, encontrando-se submetidas aos princípios constitucionais relativos à actuação da Administração Pública; *c)* As associações públicas estão submetidas à Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovada pela Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, e pela Lei n.º 19/2006, de 12 de Julho, nos termos previstos no respectivo artigo 3.º, n.º 1; *d)* o contencioso das acções e omissões das associações públicas inclui-se no âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos, nos termos previstos no artigo 4.º, n.º 1, alíneas *b)*, *g)* e *h)*, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, devendo ainda entender-se que as associações públicas têm legitimidade passiva nos processos urgentes de intimação previstos nos artigos 104.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; *e)* as associações públicas encontram-se sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, nos termos previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea *a)*, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto; *f)* as associações públicas são consideradas entidades adjudicantes nos termos previstos no artigo 2.º, n.º 1, alínea *f)*, do Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, sendo igualmente consideradas contraentes públicos para efeitos do disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea *a)*, do mesmo Código; *g)* as associações públicas estão sujeitas ao regime da responsabilidade

civil extracontratual do Estado, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, nos termos previstos nos artigos 7.º e seguintes do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro; *h*) os funcionários das associações públicas estão, em princípio, sujeitos ao estatuto disciplinar da função pública; *i*) as associações públicas estão sujeitas à acção da Inspeção-Geral da Administração Pública, nos termos previstos no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 154/2001, de 7 de Maio (nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 79/2007, de 29 de Março, a Inspeção-Geral de Finanças sucede nas atribuições da Inspeção-Geral da Administração Pública); *j*) as associações públicas podem estar sujeitas à tutela ou superintendência do Estado, segundo admitem os artigos 199.º, alínea *d*), e 267.º, n.º 2, da Constituição ⁽²⁴⁾; *l*) as associações públicas inserem-se no âmbito de actuação do Provedor de Justiça, à luz do disposto nos artigos 23.º da Constituição e do artigo 2.º do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, na redacção da Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto; *m*) às associações públicas são, em princípio, aplicáveis as regras relativas ao contencioso eleitoral, de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea *m*), do ETAF.

Uma vez apurados os traços do regime a que estariam submetidas as federações, caso fossem de qualificar como associações públicas, importa agora apurar qual seja verdadeiramente o critério que preside a essa qualificação. Se até agora tratámos das consequências de regime de uma eventual qualificação das federações como associações públicas, interessa-nos agora apurar qual seja o «*antecedente*» de uma tal qualificação.

Jorge Miranda considerou, em posição isolada na nossa doutrina, que as federações desportivas são associações de pessoas colectivas cuja natureza pública «*transparece na sua unicidade, nos seus poderes*

⁽²⁴⁾ Ainda que se deva entender que está excluída a tutela de mérito, como em relação às associações públicas profissionais esclarece o artigo 29.º da Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro.

de regulamentação e direcção da prática desportiva e disciplinares e na fortíssima interferência que sofrem do Governo» (25). Em 1986, data em que escrevia Jorge Miranda, estava ainda em vigor o Decreto n.º 32.946, que apenas veio a ser revogado pela LBSD, como se disse. De acordo com este regime, a unicidade das federações e das associações desportivas resultava claramente expressa no § 2 do artigo 21.º do diploma citado: «*As federações, cuja sede é obrigatoriamente em Lisboa, exercem a sua jurisdição em todo o território continental e nas ilhas adjacentes; a competência das associações exerce-se na área do distrito ou da província em cuja capital tem a sua sede*» (26). Os demais traços que levavam Jorge Miranda a optar pela caracterização das federações desportivas como associações públicas estão também presentes no regime do Decreto n.º 32.946, como se viu anteriormente. A construção de Jorge Miranda parece assim assentar em dois momentos: primeiro, as federações são associações de pessoas colectivas; segundo, as federações são associações cujo carácter público decorre de

(25) Cfr. Jorge Miranda, “As Associações Públicas no Direito Português”, in *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. XXVII, 1986, p. 75.

(26) O princípio da unicidade mantém-se na legislação em vigor, como decorre do regime do artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril, ao preceituar que o processo de cancelamento do estatuto de utilidade pública desportiva é instaurado pelo Instituto do Desporto, oficiosamente ou por iniciativa, designadamente, de «*uma entidade concorrente à concessão do estatuto no âmbito da mesma modalidade*». A unicidade já não reporta agora, todavia, à existência da federação, mas à federação com estatuto de utilidade pública desportiva. É isto mesmo que resulta, com toda a clareza, de resto, do disposto no artigo 7.º do mesmo diploma, quando ali se diz que «*O estatuto de utilidade pública desportiva atribui a uma federação desportiva, em exclusivo, a competência para o exercício, dentro do respectivo âmbito, de poderes de natureza pública, bem como a titularidade de direitos especialmente previstos na lei*». O novo projecto de regime jurídico das federações desportivas, para além de reproduzir textualmente esta norma, no seu artigo 10.º, prevê também expressamente no seu artigo 15.º o princípio da unicidade federativa, estabelecendo, no respectivo n.º 1, que «*o estatuto de utilidade pública é conferido a uma só pessoa colectiva, por modalidade desportiva ou conjunto de modalidades afins, que, sendo titular do estatuto de simples utilidade pública, se proponha seguir os fins previstos no artigo 2.º e preencha os demais requisitos previstos no presente diploma*».

determinados traços do seu regime. Só que esta construção em dois momentos não parece apta a evidenciar o *quid* específico das associações enquanto pessoas colectivas de direito público. Esse *quid* específico consiste na criação por acto do poder ou, pelo menos, na obrigatoriedade de inscrição para determinadas pessoas ou entidades na associação em causa, aspecto que todavia é amplamente discutido por Jorge Miranda noutro ponto do seu estudo ⁽²⁷⁾.

A verdade, porém, é que parece não existir um acordo completo na doutrina quanto a esse *quid* específico da associação pública. Vital Moreira, por exemplo, parece atribuir importância decisiva à circunstância de a associação ser criada por acto público, que tanto pode ser a lei como um acto administrativo estabelecido por lei. Em qualquer caso exigir-se-ia «*um acto de uma autoridade pública de atribuição do status público, bem como das competentes funções e poderes públicos*» ⁽²⁸⁾. O ponto de apoio de Vital Moreira é o entendimento expresso por Hartmut Maurer, na obra *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Afirma-se aí que «*o Estado estabelece em regra uma conexão com situações de facto sociais pré-existentes, por exemplo uma comunidade local, interesses profissionais comuns ou mesmo uma associação privada já existente. Todavia, a definição jurídica como associação pressupõe um correspondente acto de poder do Estado, a concessão do status de associação*». Segundo Maurer, seria este traço específico das associações públicas que permitiria excluir os partidos políticos e os sindicatos, não obstante estas entidades assumirem seguramente tarefas públicas ⁽²⁹⁾.

Imaginemos, no entanto, que existe em relação às federações uma regra de obrigatoriedade de inscrição por parte dos seus possíveis membros. Tal não sucede certamente com os partidos políticos, nem com os sindicatos, mas acontece com as ordens profissionais, cuja qualificação

⁽²⁷⁾ Cfr. Jorge Miranda, “As Associações Públicas no Direito Português”, cit., pp. 85 e ss.

⁽²⁸⁾ Cfr. Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, c. , p. 383.

⁽²⁹⁾ Cfr. Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 16.^a ed., Verlag C. H. Beck, Munique, 2006, § 23, n.º 38, p. 605.

como associações públicas ninguém põe em dúvida. Seria a regra de obrigatoriedade de inscrição, mesmo desacompanhada de um acto de criação jurídico-público, suficiente para qualificar as federações como associações públicas?

Freitas do Amaral tem um entendimento diverso do de Vital Moreira quanto às origens possíveis das associações públicas. Para além de «*um acto público que, a partir do nada, procede à sua criação*», as mesmas poderiam ter na sua origem «*um acto jurídico dos seus associados — pessoas públicas e/ou privadas —, que, ao abrigo de um certo regime legal, procedem à sua constituição (porventura sujeita a posterior reconhecimento oficial)*»⁽³⁰⁾. Ora, neste contexto, a obrigatoriedade de inscrição, em conexão com a constituição ao abrigo de um regime legal, seria certamente suficiente para caracterizar as federações como associações públicas. Em tal caso, com efeito, deixaria de se poder dizer que as federações se apresentam como associações livremente constituídas por particulares (agentes desportivos, clubes ou sociedades desportivas, associações de âmbito territorial, ligas profissionais, se as houver, praticantes, técnicos, juizes e árbitros, e demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respectiva modalidade, como resulta do artigo 14.º da LBAFD)⁽³¹⁾.

No regime das federações desportivas anterior àquele que se encontra em vigor, isto é, o regime do Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril, não existe a regra da obrigatoriedade de inscrição. A mesma regra parece estar presente, todavia, em relação às ligas. Na verdade, o artigo 34.º, n.º 1, do mesmo diploma, na redacção do Decreto-Lei n.º 111/97, de 9 de Maio, previa que «*No seio das federações unidesportivas em que se disputem competições desportivas de natureza pro-*

⁽³⁰⁾ Cfr. Diogo Freitas do Amaral, com a colaboração de Luís Fábria, Carla Amado Gomes e Jorge Pereira da Silva, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2006, p. 455.

⁽³¹⁾ Como acentua Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., p. 856, é esta liberdade de constituição o traço mais marcante da federação desportiva enquanto entidade de direito privado.

fissional, deverá constituir-se uma liga de clubes, integrada obrigatória e exclusivamente por todos os clubes que disputem tais competições, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, técnica e financeira». Sucede, é certo, que esta regra de obrigatoriedade de inscrição dos clubes que disputem competições desportivas de natureza profissional (sendo, de resto, o reconhecimento dessa natureza dependente, em última análise, do membro do Governo responsável pela área do desporto, nos termos previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 303/99, de 6 de Agosto, sobre o reconhecimento da natureza profissional das competições desportivas) se verificava apenas em relação às ligas profissionais integradas em federações desportivas dotadas de utilidade pública desportiva. Isto mesmo decorria da circunstância de o artigo 34.º citado se inserir na Secção III, sob a epígrafe «*Organização do sector profissional*», do Cap. IV do citado Decreto-Lei n.º 144/93, que tem como título «*Organização interna das federações dotadas de utilidade pública desportiva*». De igual modo, também o artigo 22.º, n.º 3, da LBAFD, dispõe que «*As ligas profissionais são integradas, obrigatoriamente, pelos clubes e sociedades desportivas que disputem as competições profissionais*».

Por outras palavras, a obrigatoriedade de inscrição numa liga profissional, enquanto «*órgão autónomo da federação para o desporto profissional*», tal como se lhe referia o artigo 34.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 144/93, existia certamente em relação às ligas integradas em federações às quais foi atribuído o estatuto de utilidade pública desportiva. Para além disso, do mesmo artigo 34.º, no seu n.º 1, decorria uma regra de constituição obrigatória imposta por lei.

O estatuto de utilidade pública desportiva é, pois, o aspecto do regime das federações desportivas ainda em vigor que se sobrepõe à estrutura puramente privatística das federações, enquanto associações de direito privado, e está na base da atribuição a estas de poderes públicos. Enquanto a atribuição de um estatuto jurídico de direito público às federações desportivas for mediada pela correspondente atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva poderemos sustentar que as federações não são associações públicas, isto é, não são pessoas colectivas de direito público.

Ora, precisamente esta fronteira, já antes ténue, parece ser perigosamente transposta pelo novo regime jurídico das federações desportivas. E isto acontece por várias razões. Em primeiro lugar, ao contrário do que era ainda possível sustentar em face do regime do Decreto-Lei n.º 144/93 (cfr. o respectivo artigo 2.º), resulta do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008 que não existem federações desportivas sem estatuto de utilidade pública desportiva. Em segundo lugar, a nova lei, através do respectivo artigo 15.º, veio afirmar claramente o princípio da unicidade federativa. Em terceiro lugar, mantém-se a regra segundo a qual as ligas, integradas nas federações unidesportivas em que se disputem competições desportivas de natureza profissional, como tal definidas na lei, são compostas obrigatoriamente pelos clubes e sociedades desportivas que disputem essas competições (cfr. artigo 27.º, n.º 2), bem como a regra da obrigatoriedade da respectiva constituição (cfr. artigo 26.º, n.º 2) ⁽³²⁾. Surge ainda mais claro, no novo regime, o contraste com os clubes e sociedades desportivas que participam em competições desportivas nacionais de natureza não profissional que, nos termos do artigo 30.º do novo regime, podem agrupar-se em associações, mas não estão obrigados a fazê-lo.

Parece assim que se assume e aprofunda o contraste entre o fenómeno associativo relacionado com o desporto profissional e o mesmo fenómeno quando reportado ao desporto não profissional. E a expressão legislativa deste contraste leva-nos a admitir a seguinte hipótese quanto à natureza jurídica das federações desportivas: não são associações públicas, mas associações constituídas segundo o direito privado a que a lei, através da atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva, defere o exercício de poderes de autoridade e no seio das quais se integram associações, as ligas profissionais, cujo distanciamento de verdadeiras associações públicas profissionais se afigura, pelo menos, problemático, uma vez que em relação a tais associações valem os princípios da unicidade, da obrigatoriedade de constituição e da obrigatoriedade de inscrição

⁽³²⁾ Cfr. Maria José Carvalho, *Elementos Estruturantes do Regime Jurídico do Desporto Profissional em Portugal*, cit., pp. 218 e ss.

A discussão precedente serve apenas para lembrar o seguinte: a opção do legislador pela instituição de uma associação pública não é inteiramente livre, ainda que a sua legitimidade constitucional esteja assegurada, desde a revisão de 1982, pelo artigo 267.º da Constituição. Precisamente por isso é que o artigo 165.º, n.º 1, alínea s), da Constituição estabelece, como se disse, que a legislação sobre associações públicas se inclui na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. Trata-se de assegurar, também por esta via, a ponderação entre os valores constitucionais da liberdade de associação, prevista no artigo 46.º da Constituição, e outros princípios e valores aplicáveis. No caso do desporto profissional estão em causa, para além daquele valor, a possibilidade de restringir o livre exercício duma profissão, prevista no artigo 47.º, e a consideração do desporto como tarefa do Estado, nos termos previstos no artigo 79.º

O regime jurídico das federações deve respeitar estas normas e princípios constitucionais qualquer que seja a opção do legislador quanto à respectiva natureza jurídica. Para além disso, deve mesmo admitir-se que os termos da discussão não devem ficar limitados à opção, em bloco, entre o modelo das associações públicas e o das entidades privadas com poderes públicos. Nada impede, com efeito, uma maior diferenciação entre as várias manifestações do associativismo desportivo. Neste contexto seria até possível admitir a evolução para uma situação em que as ligas seriam configuradas como verdadeiras associações públicas profissionais, uma vez que em relação a elas estaria em causa uma regulação de profissões envolvendo interesses públicos de especial relevo, como se diz no artigo 2.º da Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, ao mesmo tempo que as federações permaneceriam como entidades privadas dotadas de poderes públicos ou poderiam até ser encaradas pela lei como puras associações de direito privado, sujeitas a intervenções pontuais dos poderes públicos. Na verdade, a nova jurisprudência do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 174/2008) sobre o conceito de norma para efeitos de fiscalização da constitucionalidade, admitindo o conhecimento de normas oriundas de entidades privadas, parece até abrir novas perspectivas a esse propósito. Aliás, quanto maior for o âmbito da subordinação do direito privado ao direito cons-

titucional, maior será também a viabilidade de reconfigurar o actual modelo jurídico das federações desportivas em termos de subordinação ao direito privado.

5. O regime jurídico-administrativo das federações desportivas

Seja como for, na exposição subsequente vamos dar por assente que as federações desportivas são entidades privadas em que a lei delegou poderes públicos, essencialmente relacionados com a regulação e disciplina do desporto. Aliás esta possibilidade já havia sido admitida, como se afirmou, no anterior regime, quando o Decreto-Lei n.º 82/73, de 3 de Março, admitia, no respectivo artigo 4.º, n.º 2, a delegação da competência ministerial em matéria disciplinar nos organismos desportivos. Ora, esta qualificação não deixa de acarretar importantes consequências no plano do regime jurídico de direito administrativo a que as federações se encontram sujeitas.

Embora diferente do regime jurídico de direito administrativo a que se achariam sujeitas as federações se as mesmas houvessem de ser qualificadas como associações públicas, regime esse a que atrás se aludiu, nem por isso deixam de existir pontos de contacto entre os dois.

Assim, passarei a enunciar os traços principais do regime das federações desportivas, estabelecendo a necessária correspondência com os aspectos do regime que lhes caberia caso fossem de qualificar como associações públicas.

a) Competência legislativa

O regime das federações não carece de estar vertido na íntegra em lei parlamentar, como sucede com as associações públicas. Nem por isso, todavia, deixa o fenómeno da delegação de poderes públicas em entidades privadas de estar submetido às exigências do princípio da legalidade. Tais exigências consistem na necessidade de previsão em acto legislativo, como resulta do disposto nos artigos 111.º, n.º 2, da Constituição e 35.º do Código do Procedimento Administrativo.

Para além disso, importa ainda salientar que sempre que os poderes delegados digam respeito a matérias incluídas na reserva de competência legislativa da Assembleia da República haverá que impor uma intervenção parlamentar ⁽³³⁾.

Ora, este último parece ser precisamente o caso em relação a numerosas disposições do projecto de regime jurídico das federações desportivas em matéria de liberdade de associação. A este propósito, são particularmente relevantes diversos aspectos do regime contido no Decreto-Lei n.º 248-B/2008. *i)* Em primeiro lugar, o artigo 21.º, n.º 2, alínea *f)*, prevê que a suspensão do estatuto de utilidade pública pode acarretar «*a suspensão de toda ou parte da actividade desportiva da federação em causa*». Ora do não reconhecimento pelo Estado da prática desportiva no âmbito de uma associação não se pode seguir, por nenhuma via, a proibição dessa prática. *ii)* Em segundo lugar, o artigo 31.º, n.º 2, prevê que as associações territoriais de clubes exercem as funções que lhes sejam atribuídas por delegação da federação desportiva em que se inserem, o que parece também afectar a liberdade de associação. *iii)* Por outro lado, o regime de proporcionalidade de representação entre os membros da assembleia geral, constante do artigo 36.º, ao impor que «*nas federações desportivas de modalidades colectivas o número de delegados representantes de clubes e sociedades desportivas não pode ser inferior a 70% do número total de membros da assembleia geral*», distribuídos da forma prevista no mesmo artigo, afecta a liberdade de associação. *iv)* Finalmente, a consagração, no artigo 50.º, de limites legais à renovação de mandatos restringe também o princípio constitucional da liberdade de associação. Tudo isto reclamaria certamente uma intervenção do legislador parlamentar na aprovação do regime jurídico das federações desportivas, sendo certo que se afigura muito duvidoso que os dois primeiros aspectos, pelo menos, não configurem uma inconstitucionalidade material por ofensa da liberdade de associação ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Cfr. Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., pp. 1005-1006.

⁽³⁴⁾ Cabe aqui assinalar que no regime do Decreto-Lei n.º 248-B/2008 foram introduzidos melhoramentos em relação ao projecto disponibilizado no sítio da Inter-

Ao contrário do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 144/93, o Decreto-Lei n.º 248-B/2008 invoca expressamente, no respectivo preâmbulo, que o regime nele contido é adoptado «*no desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro, e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição*». Por outras palavras, o novo regime das federações desportivas assume-se como um decreto-lei de desenvolvimento da LBAFD. Será isto suficiente para afastar a ameaça do vício de inconstitucionalidade orgânica que acima se referiu? A verdade é que, com excepção da disposição relativa à limitação de mandatos, que encontra apoio no artigo 19.º, n.º 3, da LBAFD, em relação a nenhum dos outros aspectos mencionados se pode dizer que esteja em causa o desenvolvimento de matérias já contempladas em anterior lei de bases. Por outro lado, a verdade é que a Constituição não reserva à Assembleia da República a emissão de legislação sobre as bases do regime do desporto ou das federações desportivas, pelo que é possível entender que o regime da LBAFD pode ser livremente revogado pelo Governo ⁽³⁵⁾.

b) Relações das federações com os particulares

Tal como sucede com as associações públicas, também as entidades privadas com poderes públicos se encontram vinculadas pelas disposições constitucionais dirigidas à Administração Pública, designadamente pelo respeito dos direitos fundamentais e ainda pelos princípios constitucionais que regem a actividade administrativa. Assim, as federações devem, no exercício dos poderes públicos que lhes sejam atri-

net do Conselho Nacional do Desporto. Assim, do artigo 33.º, n.º 2, daquele projecto decorre que o presidente da federação nomeia e destitui livremente os titulares dos órgãos assembleia geral, direcção, conselho disciplinar e conselho de arbitragem. Na medida em que se assim se atribuía ao presidente da federação o poder de nomear e destituir livremente os membros da mesa da assembleia geral parecia existir uma grave entorse ao princípio constitucional da liberdade de associação.

⁽³⁵⁾ Cfr. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 697.

buídos por lei, observar o disposto no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição, relativo às garantias de audiência e defesa em processos sancionatórios, bem como os princípios da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, consagrados no artigo 266.º, n.ºs 1 e 2, também da Constituição. Para além disso, aos actos praticados pelas federações no exercício de poderes de autoridade é aplicável o disposto no Código de Procedimento Administrativo, de acordo com o previsto no respectivo artigo 2.º, n.º 3. A diferença em relação às associações públicas reside apenas, como acaba de ver-se, na circunstância de as federações não estarem em bloco submetidas ao CPA, mas apenas na medida do exercício de poderes de autoridade. Isto significa, desde logo, que normas regulamentares que estabeleçam prazos de impugnação de decisões disciplinares excessivamente curtos deverão ter-se por inconstitucionais.

A este respeito não é despropositado recordar que a jurisprudência do Tribunal Constitucional admite conhecer, desde o Acórdão n.º 730/95, as normas regulamentares adoptadas pelas federações desportivas ao abrigo de poderes públicos. Aliás, desde o recente Acórdão n.º 174/2008, que admitiu a fiscalização da constitucionalidade de normas contidas em convenções colectivas de trabalho, inflectindo uma corrente jurisprudencial constante, esse conhecimento nem sequer é problemático.

c) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

As associações públicas estão submetidas à **LADA**, aprovada pela Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, e pela Lei n.º 19/2006, de 12 de Julho, nos termos previstos no respectivo artigo 3.º, n.º 1, quando ali se diz que os documentos em causa *«são os que têm origem ou são detidos por órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas, órgãos dos institutos públicos e das associações públicas e órgãos das autarquias locais, suas associações e federações e outras entidades no exercício de poderes de autoridade, nos termos da lei»*. A expressão final desta norma abrange inequívoco-

camente as federações desportivas, embora apenas na medida em que as mesmas actuem no exercício de poderes de autoridade.

d) Sujeição à jurisdição administrativa

Tal como sucede com as associações públicas, as acções e omissões das federações em relação às quais esteja em causa o exercício de poderes públicos estão submetidas à jurisdição dos tribunais administrativos. Esta solução decorre não só das normas que disciplinam o processo junto dos tribunais administrativos, mas do próprio artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 144/93, de 26 de Abril, onde se contém o regime jurídico das federações desportivas. No mesmo sentido, dispõe o artigo 11.º, n.º 2, do projecto de regime jurídico das federações desportivas que *«os actos praticados pelos órgãos das federações desportivas no exercício de poderes públicos podem ser judicialmente impugnados, nos termos da legislação processual administrativa»*.

e) Controlo do Tribunal de Contas

De acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, *«Estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos»*. Todavia, as federações desportivas não estarão em princípio submetidas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, de acordo com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC (como, de resto, as associações públicas).

f) Contratação pública

As associações públicas, enquanto pessoas colectivas de direito público, são entidades adjudicantes, previstas no artigo 2.º, n.º 1, alí-

nea f), do Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro; as federações desportivas, se qualificadas como entidades privadas com poderes públicos, apenas poderão ser consideradas como «*organismos de direito público*», abrangidas pelo n.º 2 do mesmo artigo 2.º ⁽³⁶⁾. Não parece existirem dúvidas, com efeito, que as federações foram «*criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial*», como se lê no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), i), do Código. Assim, caso, para além disso, sejam financiadas maioritariamente por alguma pessoa colectiva pública, como prevê a mesma alínea a), ii), as federações serão consideradas entidades adjudicantes, por exemplo nos contratos de aquisição de bens móveis ou serviços que celebrem.

Até aqui, nada de muito diferente se passa, em relação ao procedimento de formação de contratos de aquisição de serviços ou bens móveis, com o disposto no actual Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Janeiro.

Mas o novo Código vem introduzir algumas normas inovadoras sobre a matéria. Desde logo, de acordo com o disposto no artigo 3.º, n.º 2, do Código, «*são também contraentes públicos quaisquer entidades que, independentemente da sua natureza pública ou privada, celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativas*».

Finamente, o artigo 275.º do Código, sob a epígrafe «*Contratos subsidiados*», prevê que as regras previstas no mesmo Código relativas à formação de contratos de empreitadas de obras públicas e de aquisição de serviços com eles relacionados são também aplicáveis no caso da formação dos respectivos contratos celebrados por entidades não referidas no artigo 2.º, desde que: a) sejam financiados directamente em mais de 50% por qualquer das entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º; b) o respectivo preço contratual seja igual ou superior aos valores referidos nos artigos 19.º, alínea b), e 20.º, n.º 1, alínea b); c) no caso dos

⁽³⁶⁾ Sobre o conceito de «*organismo de direito público*», cfr. Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., p. 251.

contratos de aquisição de bens e serviços, sejam complementares, dependentes ou se encontrem, por qualquer forma, relacionados com o objecto de um contrato de empreitada a cuja formação é aplicável o presente Código nos termos do disposto no mesmo artigo.

Por outras palavras, a aplicação generalizada do Código apenas terá lugar para as federações que sejam maioritariamente financiadas por pessoas colectivas de direito público, nos termos previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea *a*), do Código; isso não impede que quaisquer federações possam ser abrangidas pelo âmbito de aplicação do Código, à luz do disposto nos citados artigos 3.º, n.º 2, e 275.º

Fora do âmbito de incidência das normas reguladoras de procedimentos pré-contratuais de direito público, a consideração dos contratos celebrados pelas federações desportivas como contratos administrativos depende, desde logo, da atribuição de capacidade para o efeito, da utilização do contrato no exercício de competências de autoridade, como alternativa à prática de acto administrativo, ou de norma de autorização expressa ⁽³⁷⁾.

g) Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas

As federações desportivas estão também sujeitas ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, nos termos previstos nos artigos 7.º e seguintes do Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 1.º, n.º 5, do citado regime, «*As disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas colectivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exer-*

⁽³⁷⁾ Cfr. Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, cit., p. 1068.

cício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo». De resto este aspecto do regime das federações é expressamente contemplado no artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 248-B/2009.

h) Regime de trabalho

Os trabalhadores das federações desportivas estão sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho.

i) Fiscalização pública

Segundo dispõe o artigo 267.º, n.º 6, da Constituição, «*as entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa*». Ora, nos termos do artigo 21.º da LBAFD «*A fiscalização do exercício dos poderes públicos, bem como do cumprimento das regras legais de organização e funcionamento internos das federações desportivas é efectuada, nos termos da lei, por parte da Administração Pública, mediante a realização de inquéritos, inspecções e sindicâncias*». Idêntica disposição se contém no artigo 14.º do novo regime jurídico das federações desportivas, alargando-se a previsão da norma à realização de auditorias externas.

j) Âmbito de actuação do Provedor de Justiça

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, na redacção da Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto, «*As acções do provedor de Justiça exercem-se, nomeadamente, no âmbito da actividade dos serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou*

concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público». Estando abrangidas as concessionárias, que são entidades privadas, não poderão deixar de o estar também as federações desportivas, na medida em que exerçam poderes e autoridade.

l) Contencioso eleitoral

Segundo o Acórdão do TCA Sul, de 11 de Junho de 2005, proferido no Proc. n.º 01039/05, *«no que concerne ao contencioso eleitoral, o ETAF aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19-02, estabeleceu no art. 4.º, n.º 1, al. m), que compete aos tribunais de jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham por objecto o “contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas colectivas de direito público para que não seja competente outro Tribunal”, ficando excluídas as eleições no seio de quaisquer pessoas colectivas privadas, sejam de interesse público ou de utilidade pública administrativa, mesmo que exerçam funções públicas».* Trata-se, portanto, da solução contrária àquela que vimos ser consagrada para as associações públicas.

m) Incompatibilidades e inelegibilidade

Muito embora o Decreto-Lei n.º 248-B/2008, preveja incompatibilidades e inelegibilidades próprias dos titulares de órgãos federativos (artigos 49.º e 50.º) não são, na falta de disposição expressa, aplicáveis a estes titulares o regime dos titulares de cargos públicos.

6. Conclusão

A exposição que antecede evidencia as vantagens do enquadramento do associativismo desportivo no fenómeno da delegação de poderes públicos em entidades privadas, ao permitir um regime de direito público menos pesado do que aquele que se encontra previsto para as associações públicas, sem deixar de conferir uma tutela adequada na perspectiva das garantias de todos aqueles que podem ser sujeitos à actua-

ção das federações desportivas. Todavia, apesar da legitimidade constitucional que os artigos 79.º, n.º 2, e 267.º, n.º 6, da Constituição conferem ao fenómeno da delegação de poderes públicos nas federações desportivas, o regime legal destas últimas não deixa também de afectar outros valores constitucionais, entre os quais avulta a liberdade de associação e a própria autonomia privada. Dir-se-ia assim que, a curto prazo e em termos práticos, o regime das federações desportivas coloca sobretudo o problema, em face da tentação intervencionista do legislador, da delimitação entre um modelo que permanece no âmbito do fenómeno da delegação de poderes públicos em entidades privadas e um modelo que decididamente se aproxima já das associações públicas. Como se viu, algumas soluções do projecto de regime jurídico das federações desportivas acima analisado, por exemplo em matéria do regime de inscrição nas ligas, situam-se na fronteira entre os dois modelos. Num plano a mais longo prazo, e envolvendo certamente maiores reflexões do que as vertidas neste escrito, a modelação legislativa do regime jurídico do associativismo desportivo terá também de definir-se em face de duas possibilidades de sentido oposto. Por um lado, a viabilidade da configuração das federações em moldes puramente jurídico-privados, sem prejuízo de intervenções pontuais dos poderes públicos, em matérias como a violência no desporto e a dopagem. Com efeito, algumas das objecções que tradicionalmente se colocam a essa configuração, como as relativas às garantias dos associados e outros agentes desportivos que, não sendo associados, se encontrem sujeitos à actuação das federações, poderão vir a ser superadas num cenário de crescente subordinação do direito privado ao direito constitucional. Por outro lado, e em sentido inverso, não é possível também excluir uma eventual configuração das ligas como verdadeiras associações públicas profissionais.

Lisboa, Setembro de 2009