



**FACULDADE DE DIREITO**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Pós-Graduação em Direito, Finanças e Justiça Desportiva

**Breves Notas sobre o Poder Público Disciplinar exercido pelas Federações  
Desportivas**

Margarida Garcia Manso Cravo de Oliveira

31 de outubro de 2018





FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**Breves Notas sobre o Poder Público Disciplinar exercido pelas Federações Desportivas**

Pós-Graduação em Direito, Finanças e Justiça Desportiva

Margarida Garcia Manso Cravo de Oliveira

31 de outubro de 2018

## Índice

<b>I. Introdução</b> .....	2
<b>II. O Direito ao Desporto</b> .....	3
1) O Direito ao Desporto como uma tarefa pública .....	3
2) O modelo colaborativo na promoção do desenvolvimento da atividade física e do desporto.....	4
<b>III – As Federações Desportivas</b> .....	6
1) Conceito .....	6
2) O estatuto de utilidade pública desportiva.....	10
<b>IV – Os poderes públicos exercidos pelas federações desportivas</b> .....	14
1) A concessão de poderes públicos .....	14
2) Em especial, o poder disciplinar público desportivo.....	16
3) O princípio de unicidade no exercício do poder disciplinar: relações entre a Federação Portuguesa de Futebol e a Liga Portuguesa de Futebol Profissional .....	21
<b>V – Conclusão</b> .....	26
<b>VI – Bibliografia e Jurisprudência</b> .....	28
<b>VII – Abreviatura e Siglas</b> .....	31

## **I. Introdução**

Com o advento do Estado social, os Estado começaram a intervir e a chamar para a sua esfera de atribuições a prossecução da atividade desportiva.

Portugal não foi exceção e, nesse sentido, foi constitucionalmente consagrado o Direito à cultura física e ao desporto. Por sua vez, também por imposição constitucional, a prossecução deste Direito Constitucional deve ser levado a cabo em colaboração com instituições de ensino, associações desportivas e demais entidades públicas e privadas.

Nesta senda, as Federações Desportivas ocupam, no universo das entidades acima mencionadas, um papel fulcral na promoção da atividade física e do desporto. Ao colaborarem com o Estado, Regiões Autónomas e as autarquias locais na prossecução de uma tarefa pública, as Federações Desportivas, enquanto associações de Direito privado, e quando dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva, recebem um conjunto de poderes de regulamentação, disciplina e outros de natureza pública. Ora, a delegação/devolução destes poderes às Federações Desportivas tem consequências teórico-práticas relevantíssimas. Desde logo, quando atuam ao abrigo de poderes públicos, passam apresentar-se perante todos aqueles que se encontram submetidos à sua ação reguladora com poderes de autoridade, supremacia e proeminência jurídica.

Ora, dentro do conjunto dos poderes públicos delegados nas Federações Desportivas, forcar-nos-emos, em especial, no poder disciplinar público, atendendo à importância que o mesmo suscita no regular funcionamento das competições desportivas. Naturalmente que, atendendo à multiplicidade de problemáticas que potencialmente se podem suscitar no âmbito do poder disciplinar público, propomo-nos a elaborar um estudo refletivo e crítico quanto ao exercício deste poder, em termos gerais, pelas Federações Desportivas.

Acresce que, uma vez que em Portugal existe apenas uma liga profissional, a LPFP, abordar-se-á também o caso particular dos termos em que se exerce poder disciplinar no futebol profissional, leia-se, das competências atribuídas à LPFP e à FPF.

## II. O Direito ao Desporto

### 1) O Direito ao Desporto como uma tarefa pública

Historicamente, a regulação das atividades desportivas surgiu, um pouco por todo o mundo, fora do âmbito estatal, num contexto exclusivamente privado. Este cenário viu-se, porém, fortemente modificado com o surgimento do Estado de direito social, sendo a intervenção e compromisso do Estado na denominada “questão social” o resultado da evolução clássica de Estado de direito liberal para Estado de direito social<sup>1</sup>. Nesta senda, atendendo à relevância social, pública e privada do desporto, os Estados começaram a intervir, com maior ou menor intensidade, consoante os casos, na área desportiva<sup>2</sup>.

Como bem refere VIEIRA DE ANDRADE “a regulação das atividades desportivas, designadamente das competições, apareceu num contexto radicalmente privado, em que pontificavam as associações desportivas, reunidas em federações. O ordenamento jurídico desportivo construiu-se, por isso, em toda a Europa, fora do âmbito do Estado – é dizer, numa realidade que não era regulada pelo legislador, não integrava tarefas consideradas de interesse público e, por isso, postas a cargo da Administração, nem estava sujeita ao poder judicial, porque detinha órgãos dotados de poderes de jurisdição desportiva”<sup>3</sup>.

Neste sentido, os sistemas desportivos em geral, “uns com fundamento na lei constitucional - como o português, espanhol e grego - outros na lei ordinária - como o francês e o italiano –, optaram por publicizar certos aspetos da dinâmica social desportiva e habilitar as federações desportivas, para além da prossecução dos seus fins próprios, à realização dos fins fixados pelos poderes públicos”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre a “politização dos direitos sociais na passagem do Estado liberal ao Estado social”, v. NOVAIS, JORGE REIS, “Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais”, 2ª Ed. Revista e Reformulada, Lisboa, AAFDL Editora, 2016, pp. 23 e ss..

<sup>2</sup> É o chamado processo de “publicização” do desporto. Sobre este tema v. GONÇALVES, PEDRO, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*”, Coimbra, Edições Almedina S.A, 2005, pp. 838 e ss. e PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 39 e ss..

<sup>3</sup> ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, “*Os Direitos Fundamentais e o Direito do Desporto*”, in AA.VV, *II Congresso de Direito do Desporto. Memórias*, Coordenação de Ricardo Costa e Nuno Barbosa, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 33 e 34.

<sup>4</sup> PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 38.

Em Portugal, verificou-se, desde os anos 40 do século XX, o intervencionismo do Estado na área desportiva, chegando mesmo a consagrar-se constitucionalmente o Direito à Cultura Física e ao Desporto (artigo 79.º da CRP). Destarte, resulta da Constituição Portuguesa que todos têm direito à cultura física e ao desporto, incumbindo ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto (artigo 79.º, números 1 e 2 da CRP)<sup>5 6</sup>.

O Direito à Cultura Física e ao Desporto, como afirmam JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS “é direito de todas as pessoas, enquanto corolário ou incidível do direito ao desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º, n.º 1 da CRP), do direito à proteção da saúde (artigo 64.º, n.º 2, alínea b) e do direito aos lazeres (artigo 59.º, n.º 1, alínea d) e 70.º, n.º 1, alínea e). E trata-se de um único direito, com manifestações diversas e não de dois direitos”<sup>7</sup>.

A consagração constitucional do Direito à Cultura Física e ao Desporto veio conceber, sem margem para dúvidas, o desporto como uma matéria de interesse público. Contudo, como se abordará, a Constituição não impõe que esta função pública, a promoção do Direito à cultura física e ao desporto, seja exclusivamente prosseguida pelo Estado, mas antes em colaboração com as escolas, associações e coletividades desportivas.

## **2) O modelo colaborativo na promoção do desenvolvimento da atividade física e do desporto**

Da supracitada norma constitucional, em concreto do n.º 2 do artigo 79.º da CRP, resulta claro que a realização da promoção do desporto seja levada a cabo com a

---

<sup>5</sup> Sobre o direito ao desporto como um direito fundamental social, v. ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, “*Os Direitos Fundamentais e o Direito do Desporto*”, in AA.VV, *II Congresso de Direito do Desporto. Memórias*, Coordenação de Ricardo Costa e Nuno Barbosa, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 26 e ss.; CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, “*Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1.º a 107.º*”, Vol. I, 4ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 931 e ss..

<sup>6</sup> Sobre a evolução do direito do desporto em Portugal, v. GONÇALVES, PEDRO, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos – O exercício de poderes Públicos de Autoridades por Entidades Privadas com Funções Administrativas*”, Coimbra, Edições Almedina S.A, 2005, pp. 846 e ss..

<sup>7</sup> MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, “*Constituição Portuguesa Anotada*” – Tomo I – 2ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 1445.

colaboração de associações e coletividades desportivas, consagrando-se o denominado “*modelo colaborativo do Estado com as estruturas autónomas do desporto*”<sup>8 9</sup>, um sistema de conjugação de esforços, onde se coloca o interesse privado ao serviço do interesse público<sup>10</sup>. Seguindo o entendimento da doutrina e jurisprudência portuguesas, onde se lê “Estado” no n.º 2 do artigo 79.º, deve entender-se que o texto constitucional incluí as regiões autónomas e as autarquias locais<sup>11</sup>.

A consagração deste modelo vem, por um lado, negar a existência de um modelo estatizado e, por outro, reforçar o papel das associações e coletividades no sistema desportivo e, muito em especial, das federações desportivas. Acresce que o mencionado modelo colaborativo assume uma (importante) vertente descentralizadora e, conseqüentemente, promove a redução de desigualdades no acesso às práticas desportivas.

Em conformidade, o modelo colaborativo na realização da promoção do desporto foi igualmente plasmado na LBAFD. Assim, sob a epígrafe “princípios da coordenação, da descentralização e da colaboração”, dispõe o artigo 5.º, n.º 2 da LBAFD que “o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais promovem o desenvolvimento da atividade física e do desporto em colaboração com as instituições de ensino, as associações desportivas e as demais entidades, públicas e privadas, que atuam nesta área”.

Sem prejuízo de adiante se abordar especificamente este tema, a consagração deste modelo colaborativo permite-nos, desde já, demonstrar a nossa concordância com o entendimento de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: “uma das características do ordenamento desportivo é a resistência do Estado em imiscuir-se diretamente na organização, regulação e supervisão do desporto, preferindo recorrer a formas de administração e de regulação pública delegada, mediante o reconhecimento oficial das federações desportivas, que se mantêm como entidades privadas, e a delegação de poderes

---

<sup>8</sup> CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, “*Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1.º a 107.º*”, Vol. I, 4ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 934 e 935.

<sup>9</sup> Por não ser objeto do presente estudo, e por razões de economia de caracteres, não se abordará o tema da colaboração com as escolas.

<sup>10</sup> PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 96.

<sup>11</sup> Neste sentido, vide MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, “*Constituição Portuguesa Anotada*” – Tomo I – 2ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 1445.



regulamentares e sancionatórios às mesmas, num típico fenómeno de exercício de poderes públicos por entidades privadas, e de `auto-administração delegada’<sup>12</sup>.

### **III – As Federações Desportivas**

#### **1) Conceito**

Tendo o seu enquadramento definido na LBAFD e o seu regime constante do RJFD, o artigo 14.º da LBAFD e, de forma quase idêntica, o artigo 2.º do RJFD, dão a seguinte definição de federação desportiva:

*“As federações desportivas são, para efeitos da presente lei, pessoas coletivas 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 respetiva modalidade, preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:*

*a) Se proponham, nos termos dos respetivos estatutos, prosseguir, entre outros, os seguintes objetivos gerais:*

*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 Administração 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 seleções nacionais;*

*b) Obtenham o estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública desportiva.”*

---

<sup>12</sup> CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, “Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1.º a 107.º”, Vol. I, 4ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 935.

As federações desportivas, desde logo, e sem qualquer margem para dúvidas, são associações de direito privado sem fins lucrativos. Tais associações como se explanará têm, contudo, características muito particulares.

Estas são compostas por 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 respetiva modalidade. Quer isto dizer que, idealmente, as Federações Desportivas devem integrar todos aqueles que desenvolvem qualquer atividade na modalidade promovida, chamar-lhe-emos assim, pela respetiva Federação.

Por outro lado, ainda de acordo com o normativo *supra* citado, estatutariamente, estas devem propor-se a prosseguir determinados objetivos gerais: (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 Administração Pública os interesses dos seus filiados; e (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 seleções nacionais. Neste particular, veja-se que, e bem, as federações desportivas nacionais integram as organizações desportivas internacionais que organizem provas desportivas com caráter internacional.

Por último, os mencionados preceitos parecem, numa primeira leitura, referir-se ao estatuto de utilidade pública desportiva como um elemento integrante do conceito de “federação desportiva”, contudo, atendendo à sua importância, este particular será tratado em III.2).

Ora, seguindo LÚCIO MIGUEL CORREIA e LUÍS PAULO RELÓGIO, o artigo 2.º do RJFD “preocupa-se em concentrar sob a alçada ou cobertura da federação desportiva a atividade de todos os intervenientes da modalidade, quer seja porque todos eles carecem de se inscrever ou filiar para o exercício da sua atividade, quer seja porque as demais entidades conexas (liga profissional, se houver, associações de carácter regional, associações de classe de agentes desportivos ou outras) necessitam de estabelecer com esta relação ou vínculo”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> CORREIA, LÚCIO MIGUEL e RELÓGIO, LUÍS PAULO, “*O Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas*”, 2ª Ed., Porto, Vida Económica – Editorial, S.A., 2017, p. 38.

Neste sentido, veja-se a título de exemplo, e para enfatizar a importância das Federações Desportivas na promoção, prática e desenvolvimento na respetiva modalidade, quão amplo é o objeto estatutário da FPF definido no artigo 2.º dos EFPP, sob a epígrafe “Objeto”:

*“1. A FPF tem por principal objeto promover, regulamentar e dirigir, a nível nacional, o ensino e a prática do futebol, em todas as suas variantes no segmento competitivo e de recreação e lazer, sem prejuízo das competências das associações distritais e regionais nesta matéria.*

*2. Para a prossecução do seu objeto, cabe em especial à FPF:*

- a) Representar o futebol português a nível nacional e internacional;*
- b) Reconhecer, organizar e assegurar a participação competitiva das seleções nacionais;*
- c) Representar e proteger os interesses dos seus Sócios;*
- d) Elaborar e aprovar normas e regulamentos, garantindo a sua aplicação;*
- e) Respeitar e prevenir qualquer violação dos Estatutos, Leis do Jogo, regulamentos, diretivas e decisões da FIFA, da UEFA e da FPF, envidando os melhores esforços para que os mesmos sejam cumpridos pelos seus Sócios;*
- f) Organizar a nível nacional, distrital e regional, competições de futebol em todas as suas modalidades e variantes e atribuir os títulos de campeão nacional, distrital ou regional no âmbito dos respetivos campeonatos, provas e competições, sem prejuízo das competências reconhecidas às Associações Distritais ou Regionais e à LPFP;*
- g) Desenvolver o futebol no território português nos segmentos competitivo e de recreação e lazer, sem prejuízo das competências das associações distritais e regionais, de acordo com o espírito desportivo, valores educacionais, materiais, culturais e humanitários, através de programas de formação e desenvolvimento dos diferentes agentes desportivos, nomeadamente dos jogadores, treinadores, árbitros, dirigentes e outros agentes desportivos;*
- ) Prevenir as práticas que possam afetar a integridade dos jogos e/ou competições ou, de algum modo, prejudicar o futebol;*
- i) Supervisionar os jogos amigáveis de todas as categorias e variantes que se disputem em território nacional;*
- j) Acolher competições de nível internacional;*

*k) Emitir parecer e homologar regulamentos de provas e de manifestações desportivas com vista a assegurar o respeito pelas regras da saúde e segurança dos praticantes, bem como o cumprimento das regras técnicas da modalidade.*

*l) Promover a investigação e o desenvolvimento da investigação científica nas áreas da saúde e da performance no futebol, através, entre outros, da conceção e realização de projetos de investigação científica, difusão de conhecimento científico com divulgação de publicações dos resultados da investigação, organização de eventos, conferências e seminários, estabelecimento de parcerias e cooperação com instituições nacionais ou internacionais e formação interna e externa dos agentes desportivos em matérias, designadamente, relacionadas com a prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação e recuperação no futebol, treino, identificação e desenvolvimento de talentos, promoção da saúde na comunidade e responsabilidade social, através da instalação no seu seio de uma Unidade de Investigação & Desenvolvimento (Unidade I&D).*

*3. De acordo com a sua filiação na FIFA e na UEFA, compete ainda à FPF:*

*a) Observar e fazer cumprir os princípios da lealdade, da integridade e do desportivismo de acordo com as regras do Fair Play;*

*b) Aplicar e fazer cumprir as Leis do Jogo emitidas pelo IFAB, as Leis do Jogo de Futebol, Futebol de sete, Futsal e do Futebol de Praia emitidas pelo Comité Executivo da FIFA;*

*c) Respeitar os Estatutos, Regulamentos, Diretivas, Decisões e Circulares da FIFA e da UEFA, incluindo o Código de Ética da FIFA;*

*d) Reconhecer a jurisdição do Tribunal Arbitral do Desporto com sede em Lausana, em todos os litígios que assumam uma dimensão transfronteiriça, de acordo com o previsto nos Estatutos da FIFA e da UEFA;*

*e) Remeter ao Tribunal Arbitral da FPF, que decidirá sem possibilidade de recurso, todos os litígios de dimensão nacional resultantes de ou relacionados com a aplicação dos Estatutos ou Regulamentos da FPF, salvo os que caibam na jurisdição de outros órgãos ou cuja apreciação lhe esteja vedada por imperativos legais.*

*f) Assegurar que os seus Sócios, através dos seus Estatutos, licença, registo ou qualquer outro documento escrito, reconhecem e aceitam todas as obrigações dos Estatutos e dos Regulamentos da FPF.”*

Ora, da leitura desta norma estatutária facilmente se percebe a importância que esta Federação tem na prática do futebol, demonstrando-se, claramente, quão imprescindível a FPF é na prática desta modalidade desportiva, quer a nível nacional, quer a nível internacional.

Pelo exposto, pode concluir-se que foi consagrado, quer na LBAFD quer no RJFD, um regime mediante o qual, inequivocamente, as federações desportivas são a trave-mestra em que assenta todo o modelo de desenvolvimento desportivo de determinada modalidade.

## **2) O estatuto de utilidade pública desportiva**

Como foi *supra* mencionado, na definição constante dos artigos 14.º da LBAFD e 2.º do RJFD, parece exigir-se que as Federações Desportivas, para além da prossecução de determinados objetivos estatutários, obtenham o estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública desportiva.

Nesta senda, a questão que cumpre desde já colocar é a seguinte: será o estatuto de utilidade pública desportiva um requisito constitutivo da própria federação desportiva? Vejamos.

As federações desportivas, enquanto associações privadas estão sujeitas ao princípio constitucional da liberdade de associação, segundo o qual “os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei penal” (artigo 46.º, nº 1 da CRP).

Este preceito consagra um “direito positivo de associação, ou seja, o direito individual dos cidadãos de constituírem livremente associações sem impedimentos e sem imposições do Estado”<sup>14</sup>. Os únicos limites constitucionais à liberdade de associação parecem circunscrever-se à constituição de associações para promoção da violência ou qualquer outro fim contrário à lei penal. Consequentemente, crê-se que uma interpretação

---

<sup>14</sup> CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, “*Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1.º a 107.º*”, Vol. I, 4ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 644.

dos artigos 14.º da LBAFD e 2.º do RJFD no sentido de exigir que o estatuto de utilidade pública desportiva seja um elemento integrante da constituição da associação desportiva “federação”, colocando tal entrave à constituição da mesma, atentaria diretamente contra o texto constitucional.

Contudo, o exposto vale apenas e tão-só para a criação ou constituição de uma associação, *in casu*, uma federação desportiva, pelo que pode “a lei impor certas condições ou requisitos para as associações que se candidatem ao exercício de tarefas públicas, sem que isso possa ser considerado como restrição da liberdade de associação, desde que observado o princípio da proporcionalidade”<sup>15</sup>.

É, precisamente, o que sucede com o estatuto de utilidade pública desportiva. Ele não se apresenta como uma *conditio sine qua non* da constituição deste tipo de associações privadas, mas sim, principalmente, como uma condição para o exercício de poderes públicos. Veja-se, neste sentido, o disposto no artigo 10.º do RJFD: “o estatuto de utilidade pública desportiva confere a uma federação a competência para 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 deveres especialmente previstos na lei”. É, portanto, o próprio RJFD a assumir que a concessão do estatuto de utilidade pública desportiva é posterior à constituição de uma federação desportiva.

Deste modo, é através da concessão daquele estatuto, com a duração temporal de 4 anos, que o Estado atribuí às Federações Desportivas um conjunto de poderes de natureza pública, passando estas a exercerem poderes de autoridade e supremacia sobre todos aqueles que integram a sua organização ou que estão submetidos à sua ação reguladora<sup>16 17</sup>.

Posto isto, não se deve, portanto, confundir a personalização de uma federação desportiva com a concessão do estatuto de utilidade pública desportiva atribuído a uma

---

<sup>15</sup> CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, “*Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1.º a 107.º*”, Vol. I, 4ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 650 e 651.

<sup>16</sup> GONÇALVES, PEDRO, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*”, Coimbra, Edições Almedina S.A., 2005, p. 837..

<sup>17</sup> A concessão do estatuto de utilidade pública desportiva envolve, não apenas a concessão de poderes públicos às Federações Desportivas, mas também a atribuição de um conjunto de direitos e obrigações previstos no RJFD mas que, por razões de economia de caracteres, não serão aqui tratados.

federação<sup>18</sup>. A federação desportiva apresenta-se como uma pessoa coletiva constituída sob a forma de associação sem fins lucrativos, portanto, como uma associação livremente constituída por privados em que a sua existência não depende da atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva. Será após a constituição da associação de direito privado, a federação desportiva, que se poderá dirigir ao membro do Governo responsável pela área do desporto o requerimento de concessão do estatuto de utilidade pública desportiva.

Não obstante o acima exposto, entendem LÚCIO MIGUEL CORREIA e LUÍS PAULO RELÓGIO que “face à alteração legislativa de definição de federação desportiva prevista na Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro (LBAFD), o que se passou (e ainda se passa) é que o estatuto de utilidade pública desportiva deixou de ser uma opção para as referidas entidades, passando a ter um carácter ‘praticamente’ obrigatório, e a fazer parte da sua ‘génese’, o que não sucedia até então. Com a aludida alteração introduzida pelo art.º 14.º da LBAFD, a concessão do estatuto de utilidade pública desportiva, ainda que só possa ser atribuído a pessoas coletivas previamente titulares do estatuto de mera utilidade pública, deixou de ser considerada somente como um reforço do exercício de poderes das federações ou diferenciador entre as relações do Estado relativamente ao conjunto de direitos e deveres resultantes da titularidade do mesmo, mas como a única via para o relacionamento com o Estado e para a possibilidade de exercício de poderes de natureza pública”<sup>19</sup>.

Cabe ainda trazer à colação o entendimento segundo o qual, independentemente das condições exigidas para a sua atribuição, bem como da sua efetiva concessão *a posteriori*, a natureza da federação desportiva está marcada pela natureza da sua criação – privada<sup>20</sup> - às quais será aplicável o regime das associações de direito privado previsto

---

<sup>18</sup> Cfr. PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 108 e 109.

<sup>19</sup> CORREIA, LÚCIO MIGUEL e RELÓGIO, LUÍS PAULO, “*O Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas*”, 2ª Ed., Porto, Vida Económica – Editorial, S.A., 2017, p. 41.

<sup>20</sup> Neste sentido, GONÇALVES, PEDRO, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos – O exercício de poderes Públicos de Autoridades por Entidades Privadas com Funções Administrativas*”, Coimbra, Edições Almedina S.A., 2005, p. 856. A jurisprudência e doutrina maioritárias defendem a tese da natureza jurídica privada das federações desportivas: cfr. PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 141; AMARAL, DIOGO FREITAS DO, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. I, 4ª Ed., Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2015, pp. 609 e ss.; CORREIA, LÚCIO MIGUEL e RELÓGIO, LUÍS PAULO, “*O Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas*”, 2ª Ed., Porto, Vida Económica – Editorial, S.A., 2017, p. 40; MEIRIM, JOSÉ MANUEL, “*A federação Desportiva como Sujeito Público dos Sistema Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 449; Ac. do TC 472/89, de 2 de julho de 1989 (processo nº 178/86), relatado por Martins da Fonseca; Ac. do TC nº 472/89, de 22 de setembro de

no CC. Aliás, a própria Lei qualifica expressamente as federações desportivas como pessoas coletivas de direito privado.

Será, precisamente, esta a classe que MARCELLO CAETANO denominava de “pessoas coletivas de direito privado e regime administrativo”, porquanto “nascidas da iniciativa privada dos particulares e cuja personalidade colectiva é reconhecida nos termos do Direito privado, regulador também da respectiva capacidade” mas que podem “na sua actividade ser sujeitas a normas de Direito administrativo em virtude de colaborarem na realização de fins próprios da Administração Pública ou receberem mesmo desta funções especiais”<sup>21</sup>.

Aqui chegados, tem-se como assente que as federações desportivas são pessoas coletivas de direito privado, às quais será aplicável o regime das associações de direito privado previsto no CC. Contudo, a partir do momento em que uma federação desportiva adquire o estatuto de utilidade pública desportiva, opera-se à publicização da sua atividade que, até então, era única e exclusivamente privada. Significa isto que “as federações desportivas são pessoas coletivas, de constituição livre e geneticamente privada, às quais é aplicável o regime das associações de direito privado previsto no Código Civil. Mas se em relação à sua constituição vigora o princípio da liberdade de associação, o mesmo não se passa a partir do momento em que adquirem o estatuto de utilidade pública desportiva, consagrado nos artigos 19.º a 21.º da LBAFD, momento a partir do qual se opera a publicização de uma atividade que até então era unicamente privada. E por isso, só a partir desse instante é que se pode falar, com propriedade, de federação desportiva com todos os efeitos legais, e designadamente, para efeitos da sua relação com o Estado. Até aí, estamos na presença de uma entidade que embora possa ser denominada federação não se distingue de qualquer outro ente associativo privado, salvaguardadas as diferenças que podem resultar do seu escopo e das normas estatutárias”<sup>22</sup>.

---

1989 (processo nº 178/86), relatado pelo Conselheiro Martins da Fonseca, publicado no Diário da República, II Série nº 219, de 22 de setembro de 1989.

<sup>21</sup> CAETANO, MARCELLO, “*Manual de Direito Administrativo*”, Vol. I, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2010, pp. 396 e 397.

<sup>22</sup> BARBOSA, BENJAMIM – “Federações Desportivas: Natureza Jurídica e Estatuto de Utilidade Pública Desportiva”, in AA.VV. *O Desporto Que Os Tribunais Praticam*, Coordenação JOSÉ MANUEL MEIRIM, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 441.



Como melhor se desenvolverá em IV, com a atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva, as federações desportivas, concretizando o direito dos cidadãos à cultura física e ao desporto, ficam incumbidas de uma tarefa estatal, sendo, conseqüentemente, investidas da competência para o exercício, em exclusivo, de poderes regulamentares, disciplinares e outros de natureza pública (artigo. 10.º RJFD).

Atendendo ao sobredito, três conclusões se podem, desde já, retirar:

- (i) o estatuto de utilidade pública desportiva não constitui requisito constitutivo de uma federação desportiva;
- (ii) a posterior atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva a uma federação desportiva não altera a sua natureza, que se mantém, em qualquer caso, privada; e
- (iii) a concessão do estatuto de utilidade pública desportiva atribuí a uma federação desportiva a competência para o exercício, em exclusivo, de poderes regulamentares, disciplinares e outros de natureza pública.

#### **IV – Os poderes públicos exercidos pelas federações desportivas**

##### **1) A concessão de poderes públicos**

Devido à circunstância de as Federações Desportivas serem pessoas coletivas privadas, ser-lhes-á aplicável, ainda que subsidiariamente, o regime jurídico das associações de direito privado estabelecido nos artigos 157.º a 184.º do CC (artigo 4.º do RJFD).

Contudo, o cumprimento das incumbências dos Estado relativamente ao desporto justifica que sejam atribuídos um conjunto de poderes públicos às Federações Desportivas. Assim, com a atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva, as federações, concretizando o direito dos cidadãos à cultura física e ao desporto, ficam incumbidas de uma tarefa estatal e, conseqüentemente, são investidas da competência para o exercício, em exclusivo, de poderes regulamentares, disciplinares e outros de natureza pública (artigo. 10.º RJFD).

A estas entidades privadas que prosseguem fins públicos aplicar-se-á o regime jurídico de direito público, apenas e tão-só, quando atuem no exercício de poderes de autoridade. O reconhecimento legal do exercício de poderes públicos pelas Federações Desportivas, algo que já era defendido pela doutrina e jurisprudência portuguesas, reforça a ideia de que estamos perante entidades privadas sujeitas aos procedimentos administrativos e ao regime de impugnação administrativa dos atos ou deliberações por si tomadas, tal como se de uma autêntica entidade pública se tratasse<sup>23</sup>. Veja-se que a fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos praticados por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos, é considerada uma matéria pertencente à jurisdição administrativa e fiscal, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 al. c) do ETAF.

Nesta senda, afirma ALEXANDRA PESSANHA que as federações desportivas são, dentro do universo das entidades privadas que colaboram com o Estado na missão de promover, estimular e orientar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, as que se situam “no topo da estrutura hierárquica desportiva”<sup>24</sup>. Isto porque, “para além do poder de definirem as regras de jogo, as regras técnicas e as que servem de base ao seu funcionamento, as federações desportivas são dotadas de funções públicas de regulamentação e disciplina”<sup>25</sup>.

O exercício de poderes públicos pelas federações desportivas é de tal forma relevante que a prática de ilegalidades ou irregularidades graves, por ação ou omissão, no exercício dos poderes públicos conferidos pelo estatuto de utilidade pública desportiva pode levar à suspensão, e até mesmo ao cancelamento, do estatuto de utilidade pública desportiva (artigo 21.º, n.º 1, al. a) e 22.º do RJFD).

Por tudo o acima exposto, “estamos, pois, face a uma situação de «auto-regulação pública por privados», que implica a sujeição das federações, no exercício de poderes

---

<sup>23</sup> LÚCIO MIGUEL e RELÓGIO, LUÍS PAULO, “O Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas”, 2ª Ed., Porto, Vida Económica – Editorial, S.A., 2017, p. 55.

<sup>24</sup> PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 29.

<sup>25</sup> PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 97.

públicos, aos princípios substanciais da atividade administrativa - imparcialidade, igualdade proporcionalidade, boa-fé, racionalidade”<sup>26</sup>.

## **2) Em especial, o poder disciplinar público desportivo**

No seguimento do que se tem afirmado no presente estudo, a intervenção pública na atividade desportiva legitima o exercício de um conjunto de poderes de natureza pública por parte das Federações Desportivas. Através da concessão de poderes públicos as federações exercem poderes de autoridade e de supremacia sobre as entidades integradas na sua organização e submetidas à sua ação reguladora. Um desses poderes é, precisamente, o disciplinar.

O poder disciplinar concedido pelo estatuto de utilidade pública desportiva é um dos poderes públicos, conferido por lei, para a realização obrigatória de finalidades compreendidas nas atribuições do Estado relativamente ao desporto, de entre as quais a da disciplina das competições desportivas se pretende agora destacar.

Neste sentido, não fosse a atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva, o poder disciplinar exercido pelas Federações Desportivas em nada se distinguiria do poder disciplinar que qualquer pessoa coletiva privada detém, desprovido de poderes de autoridade e supremacia, enquanto elementos característicos dos poderes públicos. A título de exemplo, o poder disciplinar detido por uma Federação Desportiva relativamente aos seus associados por eventual violação de deveres que lhes são impostos e que nada tenham que ver com o exercício da competição desportiva é exercido, precisamente, nos mesmos termos que qualquer outra associação privada desprovida de poderes públicos o exerceria. Contudo, por outra parte, a violação de deveres referentes às competições desportivas e impostos a todos os que estejam sujeitos ao poder disciplinar já dizem respeito ao exercício de um poder disciplinar público.

Como bem referia MARCELLO CAETANO “em todos os grupos humanos formados natural ou voluntariamente para a realização de certos fins se torna necessária a

---

<sup>26</sup> ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, “*Os Direitos Fundamentais e o Direito do Desporto*”, in AA.VV, *II Congresso de Direito do Desporto. Memórias*, Coordenação de Ricardo Costa e Nuno Barbosa, Coimbra, Coimbra Editora, p. 35.

observância pelos respetivos participantes das normas de conduta imprescindíveis à coesão e à eficiência do grupo”<sup>27</sup>. Para o bom funcionamento daquele grupo de pessoas, que se propõem a prosseguir um objetivo comum, deve existir um conjunto de normas concretas e rigorosas que permitam e regulam a prossecução daquele fim, formando assim a disciplina do grupo. Nesta senda, continuava o Ilustre Autor, “podemos olhar a disciplina pelo aspecto objetivo, como conjunto das normas que num dado grupo social asseguram a sua coesão e a realização dos fins que justificam; ou pelo aspeto subjetivo dos deveres a que está sujeito cada um dos membros de certo grupo social nas suas relações com o próprio grupo e com os outros membros”<sup>28</sup>.

Seguindo o entendimento da Jurisprudência do Tribunal Central Administrativo Sul, “a disciplina constitui uma exigência de harmonia e adequado funcionamento de um grupo ou organização, sendo essencial para manter a ordem e para alcançar os fins propostos. O ordenado funcionamento da organização é o bem jurídico protegido pela disciplina.”<sup>29</sup>.

Ora, o bom funcionamento de uma Federação Desportiva não fica alheio à doutrina e jurisprudência acima expostas. De facto, o poder disciplinar público desportivo tem uma função de tutela da ordem interna da Federação respetiva, garantindo não só o respeito pelas regras internas, como o bom desempenho do regular desenvolvimento das competições desportivas. E, é essencialmente pelo facto do direito disciplinar público exercer aquela função de tutela interna e, por sua vez, o direito penal visar a proteção de bens jurídicos com referentes constitucionais que, como é referido no artigo 4.º do Regime Disciplinar das Federações Desportivas, se menciona expressamente, e bem, que “o regime da responsabilidade disciplinar é independente da responsabilidade (...) penal”. O exposto não significa que o direito disciplinar público desportivo e o direito penal não tenham pontos de convergência. Note-se que o direito disciplinar público desportivo é um verdadeiro direito administrativo sancionatório, sendo o denominador comum a integração no direito punitivo público *lato sensu*.

---

<sup>27</sup> CAETANO, MARCELLO, “*Manual de Direito Administrativo*”, Vol. I, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2010, p. 799.

<sup>28</sup> CAETANO, MARCELLO, “*Manual de Direito Administrativo*”, Vol. I, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2010, p. 800.

<sup>29</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 20 de dezembro de 2012, Relatado por Paulo Pereira Gouveia, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Nesta senda, determina o artigo 52.º, n.ºs 1 e 2 do RJFD e o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2 do Regime Disciplinar das Federações Desportivas que as federações desportivas devem dispor de regulamentos disciplinares com vista a sancionar a violação das regras de jogo ou da competição, bem como as demais regras desportivas, nomeadamente as relativas à ética desportiva, entendendo-se por estas últimas as que visam sancionar a violência, a dopagem, a corrupção, o racismo e a xenofobia, bem como quaisquer outras manifestações de perversão do fenómeno desportivo. Com efeito, nas palavras de LÚCIO MIGUEL CORREIA e LUÍS PAULO RELÓGIO “o cunho público do exercício do poder disciplinar pelas federações desportivas titulares do estatuto de utilidade pública desportiva, decorre dos poderes legais que lhe são atribuídos por lei (...) e do revestimento de autoridade que os regulamentos de disciplina postulam, tendo em vista o sancionamento de comportamentos infratores das regras de jogo ou competição, bem como as demais, relacionados com a violação das normas relativas à ética desportiva”<sup>30</sup>.

Este poder disciplinar público exerce-se sobre os clubes, dirigentes, praticantes, treinadores, técnicos, árbitros, juizes e, em geral, sobre todos os agentes desportivos que desenvolvam a atividade desportiva compreendida no seu objeto estatutário, nos termos do respetivo regime disciplinar (artigos 54.º, n.º 1 do RJFD e 3.º do Regime Disciplinar das Federações Desportivas).

Tal como tem sido entendido, e bem, pelo Conselho de Disciplina da Federação Portuguesa de Futebol, “estamos na presença de um poder disciplinar que se impõe (...) a todos os que se encontram a ele sujeito (...) e que, por essa razão, assenta na prossecução de finalidades que estão bem para além dos pontuais e concreto interesses desses agentes e organizações desportivas”<sup>31</sup>.

Acresce que, segundo cremos, o poder disciplinar atribuído às Federações Desportivas configura-se, como um verdadeiro poder/dever, uma incumbência das federações dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva. Quer isto dizer que, ao ter conhecimento da prática de uma eventual infração disciplinar as Federações Desportivas são obrigados a atuar procedimentalmente em conformidade. A isso obriga, segundo cremos, o princípio da irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência

---

<sup>30</sup> CORREIA, LÚCIO MIGUEL e RELÓGIO, LUÍS PAULO, “O Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas”, 2ª Ed., Porto, Vida Económica – Editorial, S.A., 2017, p. 145.

<sup>31</sup> Acórdão do Conselho de Disciplina – Secção Profissional, de 18 de outubro de 2018, Relatado por Ricardo Rodrigues Pereira; Acórdão do Conselho de Disciplina – Secção Não Profissional, de 19 de outubro de 2018, Relatado por Álvaro Batista, todos disponíveis em [www.fpf.pt](http://www.fpf.pt).

administrativa (artigo 36.º do CPA). Por outro lado, recorde-se que a prática de ilegalidades ou irregularidades graves, por ação ou omissão, no exercício do poder disciplinar, pode levar à suspensão, e até mesmo ao cancelamento, do estatuto de utilidade pública desportiva (artigo 21.º, n.º 1, al. a) e 22.º do RJFD).

Assente que está, segundo cremos, a necessidade de existência do poder disciplinar público atribuído às Federações Desportivas, vejamos quem é o órgão estatutário com competência para o exercer, bem como que faculdades integram o poder disciplinar.

Determina o artigo 32.º, n.º 1 alínea e) e f) RJFD que a estrutura orgânica das federações desportivas deve contemplar um Conselho de Disciplina e um Conselho de Justiça. Assim, será o Conselho de Disciplina o órgão estatutário que, de acordo com a Lei e com os Regulamentos e sem prejuízo de outras competências atribuídas pelos estatutos e das competências da liga profissional, instaurar e arquivar procedimentos disciplinares e, colegialmente, apreciar e punir as infrações disciplinares em matéria desportiva (art. 43.º, n.º 1 do RJFD). Por sua vez, para além de outras competências que lhe sejam atribuídas pelos estatutos, cabe ao conselho de justiça conhecer dos recursos das decisões disciplinares relativas a questões emergentes da aplicação das normas técnicas e disciplinares diretamente respeitantes à prática da própria competição desportiva (artigo 44.º, n. 1 do RJFD). A competência, em concreto, de cada um destes órgãos jurisdicionais, resultará ainda das normas internas aprovadas em cada Federação Desportiva. Neste sentido, e não nos querendo, por agora, cingir a uma Federação Desportiva em concreto, tomaremos em linha de conta o disposto no RJFD.

Atendendo ao *supra* exposto podemos, desde já, afirmar que o exercício do poder disciplinar delegado/devolvido nas Federações Desportivas é exercido na sua plenitude pelo Conselho de Disciplina, enquanto órgão julgador em 1ª instância.

Aqui chegados, cabe averiguar quais as faculdades existentes no exercício daquele poder, bem como se todas elas são exercidas pelo mesmo órgão.

Seguindo, uma vez mais, o entendimento de MARCELLO CAETANO, o poder disciplinar desdobra-se em duas faculdades: (i) a competência para exercer a ação disciplinar e (ii) a competência para aplicar sanções. A primeira, consistiria na faculdade de promover a averiguação dos factos que possam ser qualificados como infrações

disciplinares e a segunda, tal como o próprio nome indica, apurada a prática de uma infração e dos seus agentes, a competência para a aplicação da respetiva sanção<sup>32</sup>.

Por sua vez, ANA FERNANDES NEVES entende que “o poder disciplinar tem uma das suas feições principais, senão a principal, no exercício da ação disciplinar”, isto é, no “poder de promover ou determinar a ‘investigação disciplinar’, o apuramento do desvalor, à face da disciplina, de certas condutas e dos seus autores”. Por outro lado, continua a autora, “a dimensão punitiva do poder disciplinar traduz-se na aplicação de sanções disciplinares”<sup>33</sup>.

Com efeito, e como bem entende a doutrina e jurisprudência maioritárias, o poder disciplinar não se resume à decisão sobre a aplicação ou não aplicação de uma sanção disciplinar a uma pessoa arguida pela prática de determinada infração disciplinar. Este poder inclui, também, a faculdade de exercício da ação disciplinar.

Em consonância com o acima exposto, dispõe o artigo 13.º, n.º 1, al. i) do RJFD que as Federações Desportivas exercerem a ação disciplinar sobre todos os agentes desportivos sob sua jurisdição. Cremos que com pouco rigor técnico, o RJFD refere-se no citado preceito apenas ao exercício da ação disciplinar. Com efeito, parece-nos ser legítimo questionar se os órgãos jurisdicionais competentes para exercer o poder disciplinar no seio de cada Federação, estão circunscritos à competência para exercer a ação disciplinar ou, por sua vez, também detêm a competência para aplicar sanções. Vejamos.

É verdade que o exercício das duas faculdades acima mencionadas nem sempre cabe ao mesmo órgão. Atente-se ao exemplo do que sucede na Lei de Trabalho em Funções Públicas em que, nos termos do artigo 196.º, n.º 1 atribui-se, em regra, a competência para instaurar o procedimento disciplinar contra os respetivos subordinados a qualquer superior hierárquico. Por sua vez, não será necessariamente este superior hierárquico quem terá a competência para aplicar a respetiva sanção disciplinar (vide artigo 197.º da Lei de Trabalho em Funções Públicas).

---

<sup>32</sup> CAETANO, MARCELLO, “*Manual de Direito Administrativo*”, Vol. I, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2010, p. 823.

<sup>33</sup> NEVES, ANA FERNANDES, “O Direito Disciplinar da Função Pública”, Vol. II, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2007, disponível em [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/164/2/ulsd054618\\_td\\_vol\\_2.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/164/2/ulsd054618_td_vol_2.pdf).

Contudo, ainda que uma leitura meramente literal, e isolada, do artigo 13.º, n.º 1, al. j) do RJFD pudesse levar a uma conclusão diferente, a verdade é que ao interpretarmos este preceito com as restantes normas do RJFD e, em especial, com o disposto no 43.º, o poder disciplinar, globalmente considerado com as faculdades de exercer a ação disciplinar e a de aplicação das respetivas sanções, é todo ele delegado/devolvido às Federações Desportivas. Por imposição legal, tal poder disciplinar é atribuído aos Conselhos de Disciplina das respetivas federações, pelo que, será este que detém as duas faculdades em que se desdobra, segundo MARCELLO CAETANO, o poder disciplinar.

Por último, resta-nos chamar à colação o seguinte: o órgão federativo competente, ao sancionar a prática de determinada infração, fá-lo ao abrigo de normas provindas, não da autonomia privada, mas de preceitos dimanados do poder público normativo. Consequentemente, a decisão disciplinar federativa, provinda dos órgãos jurisdicionais competentes, detém a qualidade de ato administrativo sancionatório, isto é, detém a qualidade de decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visam produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta. Desta forma, estes atos ficam sujeitos à impugnação contenciosa junto dos Tribunais Administrativos (artigo 213.º, n.º 3 CRP; artigo 4.º ETAF; artigo 8.º da LTAD)<sup>34</sup>.

### **3) O princípio de unicidade no exercício do poder disciplinar: relações entre a Federação Portuguesa de Futebol e a Liga Portuguesa de Futebol Profissional**

A FPF foi fundada em 31 de março de 1914 pelas Associações de Futebol de Lisboa, Portalegre e Porto, sob a designação de União Portuguesa de Futebol. A FPF é uma pessoa coletiva sem fins lucrativos, de utilidade pública, constituída sob a forma de associação de direito privado, que engloba vinte e duas associações distritais ou regionais, uma liga profissional de clubes, associações de agentes desportivos, clubes ou sociedades desportivas, jogadores, treinadores e árbitros, inscritos ou filiados nos termos dos estatutos, e demais agentes desportivos nela compreendidos (artigo 1.º dos EFPPF).

---

<sup>34</sup> CORREIA, LÚCIO MIGUEL e RELÓGIO, LUÍS PAULO, “*O Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas*”, 2ª Ed., Porto, Vida Económica – Editorial, S.A., 2017, p. 145.



A FPF tem por principal objeto promover, regulamentar e dirigir, a nível nacional, o ensino e a prática do futebol, em todas as suas variantes no segmento competitivo e de recreação e lazer, sem prejuízo das competências das associações distritais e regionais nesta matéria (artigo 2.º n.º 1º dos EFPP). Nesta senda, ao propor-se a promover a prática do futebol, incumbindo-se de uma das tarefas do Estado, a concretização do direito dos cidadãos à cultura física e ao desporto (artigo 79.º, n.º 1 e 2 CRP), são delegadas à FPF a competência para o exercício, em exclusivo de poderes regulamentares, disciplinares e outros de natureza pública. O artigo 19.º, n.º 2 da LBAFD e o artigo 11.º do RJFD são normas de competências que *“conferem às federações desportivas poderes administrativos, de autoridade, normativos e de decisão, no que respeita à regulação da modalidade propriamente dita”*<sup>35</sup>.

A FPF é uma federação unidesportiva, porquanto engloba pessoas ou entidades dedicadas à prática da mesma modalidade desportiva, o futebol (artigo 15.º, n.º 1 e 2 da LBAFD; artigo 3.º, n.º 1 e 2 do RJFD). Ora, enquanto federação unidesportiva, onde se disputam competições de natureza profissional, a FPF integra a LPFP.

A LPFP é um órgão autónomo, integrado na FPF, dotado de autonomia administrativa técnica e financeira, mas vocacionada para o futebol profissional (artigo 26.º, n.º 2 do RJFD). A LPFP integra, obrigatoriamente, os clubes e sociedades desportivas que disputem competições profissionais (artigo 27.º, n.º 4 do RJFD). Será a este órgão que caberá, no seio da FPF, o exercício de um conjunto de competências em relação ao futebol profissional. De acordo com o disposto no artigo 27.º, n.º 1, alíneas a) e b) RJFD as ligas profissionais (mas também as associações distritais ou regionais) exercem as funções de organização, disciplina e promoção da modalidade respetiva por delegação<sup>36</sup>, *in casu*, da FPF, recebendo assim daquela um conjunto de poderes públicos de autoridade, nomeadamente regulamentar e disciplinar. Consequentemente, pode afirmar-se que a LPFP não dispõe de competências próprias, mas apenas delegadas. Veja-se, a título de exemplo, que o art. 24.º, n.º 2 do RJFD dispõe que os regulamentos de arbitragem e disciplina das ligas se submetem a ratificação da federação na qual se insere.

---

<sup>35</sup> Ac. STA, de 29 de março de 2011 (processo n.º 028/10), relatado por Políbio Henriques, disponível em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

<sup>36</sup> Sobre o regime desta delegação, *vide* PORTOCARRERO, MARTA, “As Ligas Profissionais a as Relações Com as Federações Desportivas”, *Direito do Desporto*, Coordenação José Manuel Meirim, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 94 e 95.

Assim sendo, como se relacionam as competências atribuídas à FPF e à LPFP? Pois bem, tais relações são reguladas por contrato, válido para 4 épocas desportivas, a celebrar entre aquelas entidades (art. 23.º, nº 1 da LBAFD; art. 28.º, nº 1 do RJFD; art. 17.º, nº 3 do EFPP e art. 8.º, nº 1 al. u) dos ELPFP). Atualmente, o contrato celebrado entre a FPF e a LPFP<sup>37</sup>, tem por objeto regular o relacionamento entre a FPF e a LPFP nas seguintes matérias: definição das competições organizadas e regulamentadas pela LPFP; número de clubes que participam naquelas competições; regime de acesso nas competições desportivas profissionais e não profissionais; regime aplicável ao licenciamento de jogadores que participam nas competições organizadas e regulamentadas pela LPFP; calendário desportivo; regime de autorização relativo à realização de jogos particulares; regime disciplinar; regime relativo à arbitragem; regime das receitas e das despesas geradas pelo funcionamento geradas pelo funcionamento do Conselho de Disciplina e pelo Conselho de Arbitragem da FPF, quando os seus membros exerçam funções no âmbito das competições organizadas e regulamentadas pela LPFP; apoio à atividade desportiva não profissional; organização da atividade e seleções nacionais e emissão de cartões de identificação e acesso a recintos desportivos (artigo 2.º do Contrato).

No que diz respeito à matéria disciplinar, tal como foi mencionado, cabe à LPFP, enquanto sócia ordinária da FPF (artigo 10.º, nº 2, alínea b) dos EFPP), exercer o poder disciplinar, por delegação da FPF, relativamente às competições de natureza profissional. Como as relações entre as duas entidades são especificamente reguladas por contrato, dispõe o artigo 9.º, nº 1 daquele contrato que o Conselho de Disciplina está organizado em secções especializadas conforme a natureza da competição. Por sua vez, o artigo 9.º, nº 2 do contrato, à semelhança do artigo 43.º, nº 1 do RJFD, dispõe que compete ao Conselho de Disciplina da FPF, área profissional, instaurar e arquivar procedimentos disciplinares e, colegialmente, apreciar e punir as infrações disciplinares em matéria desportiva. Neste sentido, de acordo com o artigo 5.º, nº 1 do RDLFPF, o exercício do poder disciplinar relativamente às infrações previstas naquele Regulamento, compete à Secção da Área Profissional do Conselho de Disciplina da FPF. Porém, as funções disciplinares instrutórias são exercidas pela Comissão de Instrutores da LPFP, competindo àquela Comissão a prossecução da ação disciplinar, nomeadamente a direção

---

<sup>37</sup> Este contrato entrou em vigor no dia 1 de julho de 2016 e é válido por 4 épocas desportivas que decorrem entre o dia 1 de julho de 2016 e o dia 30 de junho de 2020 (artigos 19.º e 20.º do Contrato, disponível em [www.fpf.pt](http://www.fpf.pt)).

dos processos de inquérito, a direção da instrução dos processos disciplinares, o encerramento da respetiva instrução, a dedução de acusação e a sua sustentação perante a Secção Disciplinar (artigo. 5.º, nº 2 e 3 do RDLFPF). A Comissão de Instrutores é um órgão de natureza disciplinar que funciona no seio da LPFP e que, no exercício das suas competências, é independente e autónoma, não estando sujeita a quaisquer ordens ou instruções (artigo 208.º, n.ºs 1 e 2 do RDLFPF).

No que diz respeito ao procedimento disciplinar, o RDLFPF consagra expressamente o princípio da separação e independência entre o exercício das funções disciplinares decisórias, que compreendem em geral a decisão, em equidistância face a todos os demais sujeitos procedimentais, acerca da verificação dos pressupostos da responsabilidade disciplinar, arquivando ou condenando nas sanções previstas no presente Regulamento, e o exercício das funções disciplinares instrutórias, que compreendem em geral a prossecução da ação disciplinar, incluindo nomeadamente a investigação e averiguação dos factos objeto do procedimento disciplinar, a dedução de acusação e a sua sustentação no âmbito do processo disciplinar (artigo 205.º, nº 1 e 2 do RDLFPF).

A propósito da delimitação de competências entre a FPF e a LPFP, o Secretário de Estado da Juventude e do Desporto solicitou ao Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República a emissão de parecer quanto ao exercício do poder disciplinar pela LPFP e a FPF<sup>38</sup>. O problema suscitou-se em 2015 porque a FPF não ratificou o RDLFPF por entender que aquele Regulamento não poderia atribuir à Comissão de Instrutores (à data, Comissão de Instrução e Inquéritos) competência para instaurar e arquivar procedimentos, na medida em que, no entendimento da FPF, tais competências seriam exclusivas do Conselho de Disciplina. O Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República acabou por dar razão à FPF, concluindo que o RDLFPF continha disposições que violavam diretamente o artigo 43.º, nº 1 do RJFD, ao prever a competência da então Comissão de Instrução e Inquéritos da LPFP para determinar a instauração e o arquivamento de procedimentos disciplinares em matérias desportiva, competência essa que caberia, exclusivamente, ao Conselho de Disciplina da FPF.

---

<sup>38</sup> Parecer nº 9/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 20 de julho de 2016, relatado por Fernando Bento, disponível em [www.ministeriopublico.pt](http://www.ministeriopublico.pt).

Nesta senda, e como bem entende também o Parecer sobredito, atendendo ao disposto no artigo 25.º, n.º 1 da LBAFD e o artigo 13.º, n.º 1 alínea i) do RJFD, está consagrado no ordenamento jus-desportivo o chamado princípio de unicidade no exercício do poder disciplinar, atribuindo-se todas as competências disciplinares exclusivamente ao Conselho de Disciplina. Consequentemente, o RJFD “previu no respetivo artigo 43.º, n.º 1, a existência de um único Conselho de Disciplina, com competência para apreciar e punir as infrações disciplinares em matéria desportiva, Conselho esse integrando secções especializadas conforme a natureza da competição no caso de Federações Desportivas no âmbito das quais se disputem competições de natureza profissional”<sup>39</sup>. Veja-se que a Comissão de Instrutores da LPFP tem apenas o poder de instruir o processo disciplinar cabendo a iniciativa e a decisão aos competentes órgãos da FPF. A LPFP, quanto às competições profissionais, tem apenas competência para dirigir os processos de inquérito e a instrução dos processos disciplinares, deduzir a acusação no respetivo âmbito e sustentá-la perante o órgão decisório disciplinar ou propor o arquivamento, bem como executar as deliberações dos órgãos da justiça e disciplina desportivas (artigo 8.º, n.º 1 alínea o) dos ELPFP e artigo 208.º, n.º 4 do RDLFPF). Todas estas competências não integram, portanto, o núcleo de competências decisórias atribuídos exclusivamente ao Conselho de Disciplina federativo.

---

<sup>39</sup> Parecer n.º 9/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 20 de julho de 2016, relatado por Fernando Bento, disponível em [www.ministeriopublico.pt](http://www.ministeriopublico.pt)

## V – Conclusão

A Constitucionalização do Direito ao desporto, para além de conceber este Direito como uma matéria de interessa público, consagrou expressamente o modelo colaborativo do Estado com as estruturas autónomas do desporto, reforçando-se o papel das associações e coletividades no sistema desportivo. Da previsão constitucional prevista no art. 79.º podemos retirar as seguintes conclusões: existência de um direito fundamental à atividade física e ao desporto, recusa de um modelo estatizado e o apelo a um modelo colaborativo com as estruturas autónomas do desporto.

Assim por imposição constitucional, não conseguindo o Estado fazer face a todas as exigências necessárias para a promoção da atividade física e do desporto, reconhece-se nas federações determinadas competências para que estas possam, de forma plena, promover a modalidades desportiva que se propõem desenvolver. Assim, as federações desportivas, enquanto associações de natureza privada, quando dotadas de utilidade pública desportiva, são investidas de poderes de autoridade e supremacia no cumprimento da missão de serviço público administrativo desportivo. Com efeito, a concessão daquele estatuto procede a uma devolução/delegação de poderes públicos às federações desportivas, de tal forma que, não obstante a sua natureza privada, podem ser consideradas instâncias de regulação pública do desporto.

A utilidade pública desportiva, segundo cremos, é uma forma qualificada de utilidade pública. Ela configura, essencialmente, um mecanismo de atribuição de poderes públicos a entidades privadas, implicando o reconhecimento de que os fins das federações desportivas coincidem com fins públicos, concretizando-se o disposto no n.º 2 do art. 79.º da CRP. Com efeito, entendemos que o estatuto de utilidade pública desportiva, sendo essencial para que uma Federação Desportiva obtenha o reconhecimento público da receção de funções constitucionais, não é uma *conditio sine qua non* para a constituição de uma Federação Desportiva. Esta existirá sempre independentemente daquele estatuto, contudo, sem o mesmo, existirá apenas como uma pessoa de utilidade pública que não colaborará com o Estado, leia-se, não se substituirá ao Estado na promoção da atividade física e do Desporto.

Este estatuto faz com que as Federações Desportivas, no exercício de poderes públicos, se submetam um regime de direito público.

Entre os poderes públicos atribuídos às federações desportivas, focámo-nos no poder disciplinar atendendo à sua importância para o bom e regular funcionamento das competições desportivas. Este poder disciplinar, é um poder disciplinar público conferido por Lei às Federações Desportivas, que confere prerrogativas de autoridade para a realização obrigatória de finalidades compreendidas nas atribuições do Estado. Ele difere, portanto, do poder disciplinar exercido por qualquer entidade privada, desprovido de autoridade e supremacia.

A existência deste poder disciplinar público funda-se na necessidade que toda a organização tem de ter um conjunto de regras que sancionem o incumprimento dos deveres referentes às competições desportivas a que cada um dos seus membros se encontra adstrito. O direito disciplinar desportivo, enquanto sistema regulamentar integrado nas regras das competições, aplicar-se-á a uma parcela da realidade social, *in casu*, aos clubes/sociedades desportivas e agentes desportivos que desenvolvam a atividade desportiva compreendida no âmbito estatutário da federação respetiva.

O exercício do poder disciplinar é, legalmente, atribuído aos órgãos jurisdicionais das Federações Desportivas, a saber, o Conselho de Disciplina e o Conselho de Justiça. Em especial, como vimos, compete ao Conselho de Disciplina instaurar e arquivar procedimentos disciplinares e, colegialmente, apreciar e punir as infrações disciplinares em matéria desportiva. Ora, se o Conselho de Disciplina, enquanto órgão estatutário independente da respetiva Federação Desportiva em que se integra, detém, em primeira linha, o poder disciplinar público com as duas faculdades acima mencionadas, cremos que deverá fazer-se uma interpretação *lato sensu* e sistemática do artigo 13.º, n.º 1, al. i) do RJFD, no sentido de abranger, também, a dimensão punitiva do poder disciplinar, leia-se, a aplicação de sanções disciplinares.

Por último, cabe-nos mencionar que, mesmo nas Federações Desportivas onde se disputem competições de natureza profissional, como acontece com o futebol, vigora o princípio de unicidade no exercício do poder disciplinar. Quer isto dizer que, ao contrário do que sucedia num passado recente, hoje em dia, não tem a Liga Portuguesa de Futebol Profissional competência para exercer qualquer uma das faculdades integrantes do poder disciplinar: instaurar e arquivar procedimentos disciplinares e apreciar e punir as infrações disciplinares.

## VI – Bibliografia e Jurisprudência

### Bibliografia:

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. I, 4ª Ed., Coimbra; Edições Almedina, S.A., 2015.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, “*Os Direitos Fundamentais e o Direito do Desporto*”, in AA.VV, *II Congresso de Direito do Desporto. Mémoires*, Coordenação Científica de Ricardo Costa e Nuno Barbosa, Coimbra, Coimbra Editora.

BARBOSA, BENJAMIM – “*Federações Desportivas: Natureza Jurídica e Estatuto de Utilidade Pública Desportiva*”, in AA.VV. *O Desporto Que Os Tribunais Praticam*, Coordenação José Manuel Meirim, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

CAETANO, MARCELLO, “*Manual de Direito Administrativo*”, Vol. I, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2010.

CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, “*Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1.º a 107.º*”, Vol. I, 4ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

CORREIA, LÚCIO MIGUEL e RELÓGIO, LUÍS PAULO, “*O Novo Regime Jurídico das Federações Desportivas*”, 2ª Ed., Porto, Vida Económica – Editorial, S.A., 2017.

GONÇALVES, PEDRO, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos – O exercício de poderes Públicos de Autoridades por Entidades Privadas com Funções Administrativas*”, Coimbra, Edições Almedina S.A., 2005.

GONÇALVES, PEDRO COSTA, “*Regulamentos Desportivos [os poderes regulamentares de natureza pública das federações desportivas e das ligas profissionais]*”, in AA.VV, *IV Congresso de Direito do Desporto*, Coordenação Científica de Ricardo Costa e Nuno Barbosa, Lisboa, Edições Almedina S.A., 2015.

MEIRIM, JOSÉ MANUEL, “*A federação Desportiva como Sujeito Público dos Sistema Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2002.

MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, “*Constituição Portuguesa Anotada*” – Tomo I – 2ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

NEVES, ANA FERNANDES, “*O Direito Disciplinar da Função Pública*”, Vol. II, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2007, disponível em [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/164/2/ulsd054618\\_td\\_vol\\_2.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/164/2/ulsd054618_td_vol_2.pdf).

NOVAIS, JORGE REIS, “Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais”, 2ª Ed. Revista e Reformulada, Lisboa, AAFDL Editora, 2016.

PESSANHA, ALEXANDRA, “*As Federações Desportivas – Contributo para o Estudo do Ordenamento Jurídico Desportivo*”, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.

PORTOCARRERO, MARTA, “As Ligas Profissionais e as Relações Com as Federações Desportivas”, *Direito do Desporto*, Coordenação José Manuel Meirim, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017.

#### Jurisprudência:

Ac. STA de 29 de março de 2011 (processo nº 028/10), relatado por Políbio Henriques, disponível em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

Ac. do TC 472/89, de 2 de julho de 1989 (processo nº 178/86), relatado por Martins da Fonseca.

Ac. TCA Sul, de 7 de fevereiro de 2013 (processo nº 09197/12), relatado por Ana Celeste Carvalho, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/1384333158c5332680257b11005b8bc2?OpenDocument>.

Acórdão do TCA Sul, de 20 de dezembro de 2012, Relatado por Paulo Pereira Gouveia, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Parecer n.º 9/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 20 de julho de 2016, relatado por Fernando Bento, disponível em [www.ministeriopublico.pt](http://www.ministeriopublico.pt).

Acórdão do Conselho de Disciplina – Secção Profissional, de 18 de outubro de 2018, Relatado por Ricardo Rodrigues Pereira, disponível em [www.fpf.pt](http://www.fpf.pt).



Acórdão do Conselho de Disciplina – Secção Não Profissional, de 19 de outubro de 2018,  
Relatado por Álvaro Batista, disponível em [www.fpf.pt](http://www.fpf.pt).

## VII – Abreviatura e Siglas

Ac.	Acórdão
DR	Diário da República
CC	Código Civil
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
Contrato	Contrato celebrado entre a Federação Portuguesa de Futebol e a Liga Portuguesa de Futebol Profissional
EFPF	Estatutos da Federação Portuguesa de Futebol
ELPPF	Estatutos da Liga Portuguesa de Futebol Profissional
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
LBAFD	Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto
LTAD	Lei do Tribunal Arbitral do Desporto
RAFPF	Regulamento de Arbitragem da Federação Portuguesa de Futebol
RDFPF	Regulamento Disciplinar da Federação Portuguesa de Futebol
RDLPPF	Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional
RJFD	Regime Jurídico das Federações Desportivas
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal Constitucional
TRL	Tribunal de Relação de Lisboa
TRP	Tribunal de Relação do Porto