

A PUBLICITAÇÃO DA ATIVIDADE DAS FEDERAÇÕES DESPORTIVAS

Diogo Miguel Domingues Cerdeira ¹

1. Introdução

1. O desporto configura, hoje e cada vez mais, um “fenómeno de massas”, representando uma parte essencial da vivência de vários milhões de pessoas e com implicações nas mais diversas esferas da sociedade. O desporto apresenta-se, assim, como peça fundamental da cultura da humanidade e detém, por isso, um preponderante relevo social. No caso português, o entusiasmo e o mediatismo que envolvem o fenómeno desportivo e a forma como o mesmo está impregnado no dia-a-dia de cada um de nós são extremamente reveladores daquilo que acima foi referido. Este facto está, ainda, bem patente no nosso texto constitucional, que consagra o direito ao desporto ².

Tendo em conta a insofismável importância da atividade desportiva na sociedade, é do interesse público tomar conhecimento de tudo aquilo que lhe é inerente. Chamamos a atenção, nomeadamente, para a questão sobre a qual nos debruçaremos neste breve apontamento, ou seja, a necessidade de publicitação da atividade desenvolvida pelas federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva (organismos privados dotados de poderes públicos, responsáveis pelo desenvolvimento das modalidades individuais e coletivas praticadas em Portugal, nos termos do art.º 14 da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto ³ e do art.º 2 do Regime Jurídico das Federações Desportivas⁴.

Como veremos, existe, efetivamente, um dever legal das federações desportivas de publicitar as suas decisões, através da sua disponibilização a todos aqueles que pretendam consultá-las. Porém, mais importante é averiguar se, de facto, as federações procedem ao cumprimento da referida obrigação e se estão previstas consequências para o seu incumprimento.

2. O princípio da publicidade, que assume especial preponderância na nossa ordem jurídica, encontra-se, pois, no cerne destas considerações. Também no que concerne ao Direito do Desporto, este princípio apresenta particular relevância e, deste modo, a publicitação da atividade das federações desportivas constitui um dever destas e um direito não só dos agentes desportivos mas de todos os indivíduos. No que diz respeito aos primeiros, a

¹ Finalista da licenciatura em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

² Artigo 79º da Constituição da República Portuguesa.

³ Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro.

⁴ Decreto-Lei n.º 248-B/2008 de 31 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 93/2014 de 23 de junho.

publicidade das decisões possibilita ir “contra o arbítrio, permitindo a inteira previsibilidade nos comportamentos juridicamente relevantes”⁵. Permite aos agentes desportivos conhecer o direito aplicável e, em consonância com o mesmo, orientar a sua atuação, assegurando-se, desta forma, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Já no que concerne aos segundos, a publicidade das decisões prende-se, sobretudo, com uma questão de transparência. Como referimos anteriormente, para além das federações exercerem poderes públicos, o desporto assume um elevadíssimo mediatismo e importância social, pelo que se verifica uma necessidade premente de dar conhecimento das decisões proferidas, em especial, pelos órgãos jurisdicionais das federações desportivas e, ainda, dos orçamentos e contas das mesmas, bem como dos planos e relatórios de atividades, a composição dos seus corpos gerentes, entre outros.

Em suma, procuraremos analisar as normas jurídicas que fundamentam esta problemática, indagar se as federações desportivas publicitam as suas decisões através das suas páginas na Internet e, ainda, apontar soluções, alertando para a necessidade de fomentar a criação e manutenção de bases de dados atualizadas e facilmente acessíveis, de maneira a que se cumpra uma efetiva publicitação das decisões das federações desportivas e se assegurem os direitos e interesses em causa.

2. A Constituição da República Portuguesa

A nossa análise deve iniciar-se pela lei fundamental do ordenamento jurídico português, o mesmo é dizer, a Constituição da República Portuguesa (CRP).

O texto constitucional dedica um artigo à publicidade dos atos normativos. Dispõe, para o efeito, o artigo 119º.

No seu n.º 1, estão plasmados os atos que devem ser alvo de publicação em *Diário da República*, consagrando o legislador constitucional, no n.º 2, a ineficácia jurídica dos atos, como consequência da violação do princípio da publicidade.

Estipula, o n.º 2, do referido artigo 119.º, que “a falta de publicidade dos atos previstos nas alíneas a) a h) do número anterior e de qualquer ato de conteúdo genérico dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, implica a sua ineficácia jurídica”.

Por fim, o n.º 3, do referido artigo, firma que “a lei determina as formas de publicidade dos demais atos e as consequências da sua falta”.

Não se podendo enquadrar os atos normativos emanados das federações desportivas em nenhuma das alíneas do n.º 1, do artigo 119º, da CRP, podemos, então, constatar que não há um dever de publicitação desses atos em Diário da República⁶ (5). Os mesmos deverão

⁵ Jorge Bacelar Gouveia, Manual de Direito Constitucional, Volume II, Edições Almedina, 2005, p. 809.

⁶ Joana Mateus considera, na sua dissertação de Mestrado sobre *A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas*, através de uma análise da Lei da Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro) e do Regulamento de Publicação de Atos no Diário da República, que os referidos atos podem ser alvo de publicitação em 2ª série do DRE, sob determinadas condições.

ser publicados de acordo com lei específica, que deverá prever, também, as consequências da falta de tal publicidade (nº3).

Para além das disposições do texto constitucional, revela-se, então, essencial, lançar mão das principais leis integrantes do ordenamento jurídico-desportivo português, em particular, da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto e, ainda, do Regime Jurídico das Federações Desportivas.

3. A Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto

A Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro (que define as bases das políticas de desenvolvimento da atividade física e do desporto - LBAFD) não faz qualquer referência à publicidade das decisões.

A LBAFD rege a figura da federação desportiva, nos artigos 14.º a 21.º, sendo que, destes artigos, apenas podemos retirar algo acerca da publicidade, de forma indireta, do artigo 19.º.

Com efeito, no n.º 3 de tal preceito legal, estabelece que a federação desportiva com estatuto de utilidade pública desportiva fica obrigada, entre outras, à “transparência e regularidade da sua gestão”.

Na opinião de Joana Mateus, na sua dissertação de Mestrado já referida, que corroboramos, este artigo corresponde a “uma referência indireta à necessidade de publicidade dos regulamentos das federações, pois se se obriga as federações a uma transparência na sua atuação, então os regulamentos por si elaborados *deverão* ser públicos. Até porque não se pode olvidar que de tais regulamentos, emanados à luz do exercício de poderes públicos, advêm atos com consequências para as organizações e agentes desportivos, seus filiados”.

4. O Regime Jurídico das Federações Desportivas

1. O Decreto-Lei n.º248-B/2008 de 31 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho, contém as disposições normativas mais relevantes no que concerne a esta matéria. Desde logo, destaque para o artigoº 8, que, preconiza um princípio geral relativamente à publicidade da atividade das federações desportivas:

Revela-se particularmente interessante estabelecer um paralelo entre a redação atual do artigo e aquela que apresentava antes da alteração promovida pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho.

Artigo 8.º

Publicitação da atividade

1 — As federações desportivas devem publicitar na respetiva página na Internet, no prazo de 15 dias, todos os dados relevantes e atualizados da sua atividade, em especial:

- a) Dos estatutos e regulamentos, em versão consolidada e atualizada, com menção expressa das deliberações que aprovaram as diferentes redações das normas neles constantes;*
- b) As decisões integrais dos órgãos disciplinares ou jurisdicionais e a respetiva fundamentação;*
- c) Os orçamentos e as contas dos últimos três anos, incluindo os respetivos balanços;*
- d) Os planos e relatórios de atividades dos últimos três anos;*
- e) A composição dos corpos gerentes;*
- f) Os contactos da federação e dos respetivos órgãos sociais (endereço, telefone, fax e correio eletrónico).*

2 — Na publicitação das decisões referidas na alínea b) do número anterior deve ser observado o regime legal de proteção de dados pessoais.

A alteração referida veio introduzir um prazo de 15 dias para a publicitação de “todos os dados relevantes e atualizados” da atividade das federações desportivas, o que inexistia, de todo, na redação original.

Uma das principais críticas apontadas ao artigo na sua redação primitiva era, precisamente, a falta de uma consequência, em caso de incumprimento do dever de publicitação. O mesmo constituía, na altura, um bom exemplo de *soft law*, carecendo, por isso, de qualquer utilidade. Assim, em complemento do artigo em questão, de maneira a colmatar esta lacuna, foi introduzida uma alteração no artigo 21º, nº 1, alínea a), que prevê, agora, a possibilidade de suspensão do estatuto de utilidade pública, em caso de “violação reiterada das regras legais de publicitação da atividade”:

Artigo 21.º

Suspensão

1 — O estatuto de utilidade pública desportiva pode ser suspenso por despacho fundamentado do membro do Governo responsável pela área do desporto, nos seguintes casos:

- a) Prática de ilegalidades ou irregularidades graves, por ação ou omissão, no exercício dos poderes públicos conferidos pelo estatuto de utilidade pública desportiva, violação reiterada das regras legais de publicitação da atividade^{7 (6)} ou violação das regras de organização e funcionamento internos das federações desportivas constantes do presente decreto -lei;*

⁷ Sublinhado nosso.

O próprio preâmbulo da alteração refere a necessidade de “publicitar a atividade da federação, mecanismo indispensável de transparência, impondo um prazo e prevendo a possibilidade de sancionar o incumprimento desta obrigação”.

2. Para além do artigo 8º, o atual regime jurídico das federações desportivas menciona a publicidade no artigo 58º, nº1, alínea c), quando se refere à publicidade dos regulamentos respeitantes às competições e seleções nacionais.

Não olvidemos, ainda, os artigos 5º e 13º, nº3, que estabelecem, indiretamente, um dever de publicidade dos regulamentos, quando referem a necessidade da federação de pautar a sua atuação pelo “princípio da transparência” e, ainda, “assegurar a transparência e a regularidade da sua gestão”.

Por fim, nota para o relatório do grupo de trabalho para a revisão do Regime Jurídico das Federações Desportivas, que deu azo ao Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho. Destaque, sobretudo, para os contributos provenientes da Federação de Andebol de Portugal e da Federação Portuguesa de Ciclismo. A primeira aponta, desde logo, quanto ao disposto no artigo 8º, na sua redação original, que “importa reforçar a imperatividade de tal disposição, atenta a necessidade de prossecução dos princípios da transparência e segurança a ele associados”.

Já a Federação Portuguesa de Ciclismo chama a atenção para um aspeto de acrescida importância, que se relaciona com a necessidade de observância do regime legal da proteção de dados, aquando da publicitação das decisões das federações desportivas. A mesma sugere, assim, que “dever-se-ia seguir o exemplo do que sucede com os tribunais judiciais, que, na página www.dgsi.pt, publicam as sentenças e acórdãos com a ocultação de todos os dados que permitam identificar os intervenientes”, até porque, não raras vezes, do processo disciplinar “nasce” um processo-crime, que poderia gerar uma incompatibilidade entre a publicitação da decisão e os fins da investigação do processo-crime.

Devemos, também, frisar o exposto no Anexo VI (Leitura na especialidade) referente ao preceito em análise. Com razão, indica o supracitado anexo que “implicitamente, este preceito impõe às federações desportivas que tenham uma página na Internet”. À semelhança dos contributos apresentados anteriormente, é salientada, novamente, a necessidade de “alcançar uma resposta dotada de maior grau de efetividade”, a partir da qual se tornem “acessíveis aos seus destinatários os elementos normativos essenciais por onde pautarem a sua ação e a partir dos quais logrem avaliar a ação das federações desportivas”.

5. Análise prática da observância do dever de publicitação

Analisado o regime jurídico inerente à temática em apreço, concluímos que existe um dever legal de publicitação da atividade das federações desportivas (reforçado pela sanção prevista na alteração ao RJFD, realizada pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho), que estas devem promover através da sua disponibilização nas respetivas páginas na Internet.

Urge, agora, verificar, recorrendo a alguns exemplos, se os estatutos e regulamentos das federações desportivas nacionais consagram, também, este dever e se, de facto, as mesmas procedem ao seu cumprimento.

Iremos centrar a nossa análise, na verificação da atividade prevista nas alíneas a) e b), do art.º 8, do RJFD (publicidade dos estatutos, regulamentos e decisões dos órgãos jurisdicionais). Para o efeito, iremos averiguar as federações que detêm, em Portugal, maior representatividade, recorrendo ao número total de praticantes federados por modalidade. Segundo a informação estatística disponibilizada pelo Instituto Português do Desporto e Juventude e a PORDATA (Base de Dados de Portugal Contemporâneo), as modalidades que possuem maior número total de praticantes federados são, por ordem decrescente, o Futebol (158.738 praticantes), o Andebol (50.114), o Voleibol (43.076), o Basquetebol (35.590) e o Campismo e Montanhismo (32.585)^{8 (7)}.

5.1. Federação Portuguesa de Futebol

Os Estatutos da FPF consagram o dever de publicitação nos artigos 51º, nº2, alínea a) e 100º. Para além do referido documento, o mesmo dever surge no artigo 32º, do Regimento do Conselho de Justiça, no artigo 25º, do Regimento do Conselho de Disciplina, no artigo 218º, do Regulamento Disciplinar da FPF e, ainda, no artigo 223, do Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

No cômputo geral, consideramos que a FPF cumpre o dever de publicitação, disponibilizando quase todos os dados relativos à sua atividade. Os estatutos e regulamentos atualizados, bem como as decisões do Conselho de Justiça e do Conselho de Disciplina (Secção Profissional) podem ser facilmente consultados através da plataforma *online* da FPF e da Liga Profissional de Futebol. Já em relação às decisões do Conselho de Disciplina (Secção Não Profissional), julgamos que estas não são devidamente publicitadas, constando, apenas, no site da FPF, súmulas das deliberações tomadas por aquele órgão e não as decisões integrais.

5.2. Federação Portuguesa de Andebol

São várias as referências feitas ao princípio da publicitação da atividade nos Estatutos da Federação Portuguesa de Andebol. Dispõem, para o efeito, os artigos 10º, 57º, nº3, 67º, alínea a), 79º, alínea d) e 114º, nº1, alínea c). O artigo 10º do referido documento corresponde a uma total transcrição do artigo 8º do RJFD. Verifica-se, ainda, uma menção ao referido princípio no artigo 32º do Regulamento Geral da FPA.

Se, por um lado, os estatutos e regulamentos foram publicados e são perfeitamente acessíveis, o mesmo não podemos afirmar em relação às decisões do Conselho de Disciplina e do Conselho de Justiça da FPF. A referida federação apenas dá publicidade, na sua página *online*, aos processos sumários (“mapas de castigos”) do Conselho de Disciplina.

⁸ Dados relativos ao ano de 2014.

Não constam, em parte nenhuma, as decisões integrais relativas a outros processos do Conselho de Disciplina e do Conselho de Justiça.

5.3. Federação Portuguesa de Voleibol

À semelhança dos exemplos anteriores, o princípio da publicitação das decisões está patente nos Estatutos da federação. No caso em apreço, dispõe, para o efeito, os artigos 27º, alínea a) e 38, nº2. O mesmo consta, também, no artigo 21º, nº 4, do Regimento do Conselho de Disciplina e no artigo 23º, nº3, do Regimento do Conselho de Justiça.

O *website* da referida federação possui, de facto, um espaço dedicado às decisões do Conselho de Disciplina e do Conselho de Justiça. No que concerne ao primeiro, ainda que de forma desorganizada, constam várias decisões integrais tomadas por aquele órgão, num único documento. Já no que diz respeito ao segundo, encontra-se publicado apenas um processo, relativo à temporada 2014/2015. Os estatutos e regulamentos podem ser facilmente consultados.

5.4. Federação Portuguesa de Basquetebol

Dos Estatutos da FPB consta, apenas, um único artigo relativamente à publicitação de decisões, o artigo 53º.

Mais uma vez, apesar da publicidade dos estatutos e regulamentos, encontram-se em falta as decisões integrais dos órgãos jurisdicionais da federação, nomeadamente, do seu Conselho de Disciplina e do seu Conselho de Justiça.

5.5. Federação de Campismo e Montanhismo de Portugal

O princípio da publicitação das decisões encontra-se patente no artigo 25º dos Estatutos da Federação de Campismo e Montanhismo de Portugal.

Se, por um lado, é possível consultar os estatutos e regulamentos da federação em análise, por outro, não constam, no *site* da FCMP, quaisquer decisões integrais do Conselho de Disciplina e do Conselho de Justiça. Existe, meramente, um espaço dedicado às decisões do Conselho de Disciplina, que se encontra, manifestamente, desatualizado.

5.6. Conclusões da análise

Da consulta e análise das plataformas *online* das federações desportivas indicadas⁹, lográmos retirar várias ilações, no que concerne à publicitação da atividade das mesmas, em Portugal.

⁹ Pesquisa realizada a 5 de Agosto de 2015.

Em primeiro lugar, podemos constatar que, na maioria dos casos, as federações disponibilizam os seus estatutos e regulamentos, o que configura, sem dúvida, um aspeto positivo.

No entanto, por outro lado, nada nos garante que os mesmos se encontrem devidamente atualizados, o que representa um problema. De referir, ainda, que alguns dos *sites* da Internet das federações não são de fácil pesquisa, o que pode dificultar o acesso aos referidos documentos.

Porém, o principal dilema diz respeito à publicitação das decisões dos órgãos jurisdicionais.

À exceção da Federação Portuguesa de Futebol e, em parte, da Federação Portuguesa de Voleibol, nenhuma das outras federações analisadas procede à publicação integral das decisões dos seus Conselho de Disciplina e Conselho de Justiça (com respeito pelo preceituado no n.º2, do artigo 8.º do RJFD, relativo à proteção de dados pessoais), o que se *traduz* numa violação direta das regras legais de publicitação da atividade e, também, do princípio da transparência.

A preponderância desta questão não deve ser menosprezada pelas federações e revela-se, pois, fundamental, alertar as mesmas para a necessidade de procederem à sua publicação, de maneira a que a fiabilidade e credibilidade daqueles órgãos não fique comprometida.

6. Que soluções?

Identificados os problemas suscitados por esta questão, nomeadamente, a desatualização dos estatutos e regulamentos das federações desportivas e a falta de publicitação das decisões integrais dos órgãos jurisdicionais das mesmas, urge procurar soluções que coloquem termo às referidas contendidas.

No que diz respeito à desatualização dos estatutos e regulamentos e tomando em consideração a natureza pública das normas em causa e o facto de as mesmas terem por objeto direitos fundamentais (como, por exemplo, o direito ao desporto), revela-se preeminente, em nome dos princípios que enunciámos na introdução deste breve apontamento, que este tipo de documentos federativos tenha, como forma de publicidade, o seu espaço no *Diário da República*. Como refere Joana Mateus^{10 (9)}, “o sistema não pode viver na incerteza jurídica quanto à publicidade feita na Internet”. Deste modo, a solução adequada, justa e racional só pode ser a publicidade em *DRE*.

Já no que concerne à falta de publicitação das decisões integrais dos órgãos jurisdicionais das federações desportivas, o RJFD prevê, já, um mecanismo adequado a sancionar este tipo de comportamentos, que deve, pois, efetivamente, ser posto em prática.

De maneira a evitar as consequências previstas para a falta de cumprimento do dever de publicitação, as federações desportivas devem procurar criar e manter bases de dados jurídico-desportivas atualizadas, não só dos seus estatutos e regulamentos, como também das decisões dos seus órgãos jurisdicionais.

¹⁰ *Loc. Cit.*

7. Considerações finais

Como resulta do regime jurídico perscrutado, sobretudo, do artigo 8º, do Regime Jurídico das Federações Desportivas, concluímos que existe, sem margem para dúvidas, um dever de publicitação da atividade das federações desportivas.

Ainda assim, da análise realizada às páginas na Internet de diversas federações desportivas, lográmos verificar que a maioria não procede ao cumprimento deste dever legal.

Na nossa conceção, revela-se, deste modo, basilar, consciencializar os referidos organismos para a necessidade de observância do dever de publicitação, principalmente no que concerne aos regulamentos e decisões dos seus órgãos jurisdicionais.

Em relação aos primeiros, porque se trata de normativos e impositivos, que produzem efeitos externos, que vão além do organismo que os emite. Ou seja, os regulamentos produzem efeitos que irão afetar a esfera jurídica de terceiros, de potenciais destinatários, que à partida são plurais e indetermináveis. Daí a essencialidade da publicação, pois apenas através desta os possíveis destinatários tomam conhecimento dos regulamentos federativos, em respeito dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Já em relação às decisões dos órgãos mencionados, a publicidade das mesmas garante o princípio da transparência.

A publicitação *integral* das decisões dos Conselhos de Disciplina e de Justiça das respetivas federações assegura a confiança, fiabilidade e credibilidade dos órgãos referidos, permitindo que todos tenham acesso às deliberações dos processos e à sua fundamentação.

Não olvidemos, ainda, que, para além do dever legal de publicitação que impende sobre as federações desportivas, defendemos que os estatutos e regulamentos das mesmas deveriam ser alvo de publicação em *Diário da República*, uma vez que a publicitação dos mesmos, nas plataformas *online* das federações, não assegura a sua atualidade, nem tão pouco a sua acessibilidade a todos os indivíduos. A título de exemplo, a desatualização dos regulamentos disciplinares representa algo perfeitamente inadmissível, visto que, por implicarem sanções, exigem o seu conhecimento por parte dos respetivos destinatários.

Em jeito de conclusão, resta-nos frisar que, em Portugal, têm sido dados passos decisivos no sentido do estabelecimento de um efetivo dever de publicitação da atividade das federações desportivas. Pese embora não esteja, ainda, consagrada a obrigatoriedade de publicitação em *Diário da República*, saudamos, especialmente, a alteração ao RJFD, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho, que concretizou a transformação do dever de fundamentação em verdadeiro Direito, prevendo uma sanção para a falta de cumprimento do mesmo.