



A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Joana Rita Santos Diogo Mateus

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre em Direito

Orientador:

Doutor José Manuel Meirim, Professor Convidado da Faculdade de Direito da
Universidade Nova de Lisboa

Fevereiro 2011

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Resumo

Na presente dissertação pretende-se conhecer o regime de publicidade dos regulamentos das federações desportivas e aquilatar da sua suficiência face ao princípio constitucional da segurança jurídica.

No Capítulo I, iniciamos o nosso percurso com a exposição da natureza jurídica das Federações Desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva, referindo o conteúdo deste estatuto, assim como a natureza dos regulamentos emanados por essas federações desportivas. No Capítulo II damos conta do regime geral da publicidade dos actos normativos públicos e dos princípios constitucionais que visa proteger. No Capítulo III enunciamos as regras de publicidade dos regulamentos das federações tentando, também, perceber se os regulamentos federativos devem ser publicados no *DRE*. Por fim, no Capítulo IV, procedemos à análise prática de alguns regulamentos e estatutos, demonstrando qual o balanço final e propondo possíveis soluções para os problemas encontrados, partindo posteriormente para as conclusões.

Abstract

In this dissertation we want to know the legal framework of publicity of the regulations of sports federations', and appreciate if it is adequate for the respect of the constitutional principle of legal security.

In Chapter I, we begin our journey with a brief exposition of the legal nature of sports federations with public utility status, as well as the nature of the regulations brought forward by the former. In Chapter II, we analyze the legal framework of publicity of public acts and the constitutional principles it aims to protect. In Chapter III, the rules of the federations' regulations' publicity are outlined, and we try to figure out whether these rules should be published in the *DRE*. Finally, in Chapter IV, a hands-on analysis of some regulations and statutes is made, and we take away conclusions, as well as coming forward with possible solutions for the problems found. Afterwards, we draw the conclusions.

Agradecimentos

Quero agradecer em primeiro lugar ao meu orientador, o Professor Dr. José Manuel Meirim, por toda a ajuda e incentivo dado. O meu sincero obrigado, pois sem ele nada disto seria possível.

Quero também agradecer a todos aqueles que nos últimos meses sempre me apoiaram, com compreensão, paciência, amizade e, acima de tudo, carinho. Em especial aos meus pais, ao André, ao meu primo e à Rute.

Modo de citar:

As primeiras citações ao longo do texto são feitas com indicação do nome do autor, do título da obra, da Editora, do ano e dos números de páginas para que se remete. As citações seguintes já são feitas com a indicação do nome abreviado do autor, do título abreviado da obra e dos números de páginas. Em ambos os modos de citar, se necessário, acrescem a edição ou o volume citados.

Os elementos constantes da bibliografia surgem por ordem alfabética do último apelido do autor da obra, sendo no restante equivalente ao modo de citar.

A jurisprudência surge primeiro com a indicação abreviada do tribunal e da data do acórdão, seguindo o número do processo e por fim o seu relator, constando sempre da citação a hiperligação ao respectivo site para maior comodidade do leitor.

Abreviaturas e siglas:

CRP76 – Constituição da República Portuguesa

DRE – *Diário da República*

LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto)

LBAFD – Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto (Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro)

LBD – Lei de Bases do Desporto (Lei n.º 30/2004, de 21 de Julho)

LBSD – Lei de Bases do Sistema Desportivo (Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro)

LPIFD – Lei da Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas (Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, que procede à terceira alteração da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro)

PGR – Procuradoria-Geral da República

RDFD – Regime Disciplinar das Federações Desportivas (Lei n.º 112/99, de 3 de Agosto)

RJFD93 – Regime Jurídico das Federações Desportivas (Lei n.º 144/93, de 26 de Abril)

RJFD2008 – Regime Jurídico das Federações Desportivas (Lei n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro)

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

Índice

Resumo/Abstract	I
Agradecimentos	II
Modo de citar	III
Abreviaturas e siglas	IV
Índice	V
Introdução	1
Capítulo I – A natureza jurídica das federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva	5
1. O regime jurídico	5
2. O estatuto de utilidade pública desportiva	8
3. Os regulamentos das federações desportivas	11
Capítulo II – A publicidade dos actos normativos em geral	
1. Os princípios orientadores da publicidade	15
2. A publicação na Constituição da República Portuguesa	17
3. A Lei da Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro)	20
4. O Regulamento da Publicação de Actos no <i>Diário da República</i>	21
Capítulo III – A publicidade dos regulamentos das federações desportivas	23
1. As leis desportivas	23
1.1. As leis de bases do desporto	23
1.2. Os regimes jurídicos das federações desportivas	25

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

2.	A publicidade dos regulamentos federativos no <i>Diário da República</i>	27
3.	A federação desportiva como parte integrante da Administração Pública?	
3.1.	As federações desportivas como associações privadas com poderes públicos	29
3.1.1.	A posição da Procuradoria-Geral da República	32
3.1.2.	A posição do Supremo Tribunal de Justiça	32
3.1.3.	A posição do Tribunal Constitucional	34
3.1.4.	As federações desportivas como pessoas colectivas de utilidade pública	35
3.1.5.	A liberdade de associação	36
3.2.	As federações desportivas como parte da administração autónoma	37
4.	As consequências da falta de publicidade	45
5.	Conclusão intercalar	47
Capítulo IV – Em busca de um novo regime de publicidade dos regulamentos federativos?		
1.	Análise prática	50
1.1.	Modalidades individuais	
1.1.1.	Federação Portuguesa de Atletismo	50
1.1.2.	Federação Portuguesa de Badmington	51
1.1.3.	Federação Portuguesa de Boxe	51
1.1.4.	Federação Portuguesa de Natação	52
1.1.5.	Federação Portuguesa de Remo	52
1.2.	Modalidades colectivas	
1.2.1.	Federação Portuguesa de Andebol	53

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

1.2.2.	Federação Portuguesa de Basquetebol	53
1.2.3.	Federação Portuguesa de Futebol	54
1.2.4.	Federação Portuguesa de Patinagem	55
1.2.5.	Federação Portuguesa de Voleibol	55
2.	Conclusões da análise	56
3.	Qual a solução?	59
	Espaço conclusivo	62
	Bibliografia	67

Introdução

No âmbito das Federações Desportivas o tema da publicidade dos actos normativos sempre suscitou dúvidas e dificuldades, tendo sido o conhecimento de um acórdão espanhol¹ que despontou o nosso interesse pelo tema em apreço.

A sentença n.º 808/2009 do *Tribunal Superior de Justicia, Comunidad de Madrid*, Sala de lo Contencioso, Junio 30, 2009, trata de um conflito em que o *Comité Jurisdiccional y Disciplinario de la Real Federación Española de Caza*, no dia 12 de Fevereiro de 2008, decidiu sancionar um seu caçador federado, por considerar provado que havia cometido duas infracções no *XXIX Campeonato de Caza Menor con Perro del año 2006*, celebrado em 2007.

Tais infracções ao *Reglamento Jurisdiccional y Disciplinario de la Real Federación Española de Caza*, eram consideradas infracções muito graves, tendo como consequência a suspensão dos seus direitos federativos por um período de cinco anos.

Nesta decisão o *Comité Jurisdiccional y Disciplinario de la Real Federación Española de Caza* refere que o seu regulamento foi “*aprobado por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes con fecha 16 de noviembre de 1995, e inscrito con el número 92 en el libro registro de reglamentos federativos del Consejo Superior de Deportes, no siendo perceptiva su publicación en el BOE*”².

Não tendo o caçador federado concordado com tal decisão, recorreu da mesma para o *Tribunal Superior de Justicia, Comunidad de Madrid*, Sala de lo Contencioso. Para além de outras, a questão central de tal recurso foi saber se a *Real Federación Española de Caza* violou o princípio de legalidade quanto a

¹ O acórdão em questão pode ser consultado no site da Internet VLex, em <http://tsj.vlex.es/vid/-76795007>. Site consultado em 03.02.2011.

² Sublinhado nosso.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

matéria sancionadora e baseada no regulamento emitido pela Federação, uma vez que o mesmo não havia sido publicado em diário oficial.

No caso português, e daí o interesse suscitado pelo acórdão espanhol, é reconhecido que o enquadramento jurídico das Federações Desportivas comunga de aspectos espanhóis, nomeadamente a publicização da actividade desportiva³.

A verdade é que o desporto tem ganho um grande relevo na sociedade, ao ponto de o Estado ter passado a olhá-lo de outra forma. Se até há algum tempo atrás o desporto era algo afastado do Estado, isso tem vindo a alterar-se, verificando-se cada vez mais uma interligação *Estado-Desporto*, especialmente visível com a consagração constitucional do direito ao desporto, no artigo 79.º. Mas esta proximidade trouxe consigo consequências, nem sempre bem aceites numa organização que sempre havia sido autónoma e independente do Estado.

Desta conjugação nasceu o interesse de saber qual a resposta que o nosso ordenamento jurídico dá quanto à publicidade dos regulamentos das Federações Desportivas. Uma vez que diz respeito a uma matéria nunca antes tratada, quer na doutrina, quer na jurisprudência, pretendemos saber como o nosso direito actuará perante um caso semelhante ao que ocorreu em Espanha.

Quanto ao princípio da publicidade, as principais dúvidas dizem respeito à consagração legal da publicidade das decisões das federações desportivas, com estatuto de utilidade pública desportiva, patente no artigo 8.º do RJFD2008. Por um lado, porque este artigo não prevê consequências para a falta de publicidade. Por outro lado, porque não se sabe até que ponto a forma de publicidade que este artigo 8.º prevê é bastante para se considerar que as decisões são do conhecimento público.

Estas são questões centrais na nossa dissertação, pois nem sempre se verifica a publicidade de tais decisões, e não havendo consequências

³ Pedro Gonçalves, *Entidades privadas...*, pp. 838 e ss, José Manuel Meirim, *A Federação Desportiva como Sujeito Público do Sistema Desportivo*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp.215 e ss.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

estipuladas é, em regra, a parte mais fraca, no caso os filiados, aquela que vê os seus direitos comprimidos, sofrendo, por exemplo, sanções disciplinares sem na realidade saber que está a violar uma norma.

Traçamos, assim, o seguinte percurso.

Primeiramente, daremos conta da natureza jurídica das federações desportivas, com estatuto de utilidade pública, assim como a natureza dos regulamentos por si emitidos, mas apenas aquando do exercício de poderes públicos.

Posteriormente, iremos procurar perceber o motivo pelo qual a publicidade dos actos normativos, no geral, é tão importante, buscando quais os princípios que se pretende precaver com tal previsão.

No seu seguimento, daremos conta das normas que prevêm a publicidade em geral, especificamente a CRP, a LPIFD e o Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*.

Faremos, depois, uma incursão pela legislação ao nível do desporto, de modo a perceber qual a importância que a temática *publicidade* tem na mesma, não só nos diferentes diplomas, como ao longo do tempo.

Com o intuito de compreender se a solução que decorre do artigo 8.º do RJFD é suficiente para a publicação, *in casu*, dos regulamentos das federações desportivas, iremos também analisar quais as condições de publicação no *DRE*.

Para tal, iremos ver o que diz a doutrina a este respeito, nomeadamente no sentido de perceber se as federações desportivas podem ser tidas como parte da Administração Autónoma, fazendo também referência à questão de as federações desportivas, ainda que associações privadas, exercerem poderes públicos.

Deste modo, o nosso método de estudo ir-se-á centrar na legislação, doutrina e jurisprudência portuguesa. Sendo feita, por fim, a análise prática dos regulamentos disciplinares e estatutos de dez federações desportivas, cinco modalidades individuais e cinco modalidades colectivas.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Um espaço conclusivo reunirá as nossas proposições acerca do tema em apreço.

Procuramos, assim, responder ou contribuir para a questão de saber com rigor qual o regime de publicidade dos regulamentos federativos e, alcançado este, os efeitos que derivam da violação desse regime.

Capítulo I – A natureza jurídica das federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva

A federação desportiva é um exemplo claro de uma associação privada que exerce poderes públicos, nomeadamente regulamentares e disciplinares⁴. Neste Capítulo pretendemos apurar o essencial da natureza jurídica e do regime das Federações Desportivas em Portugal.

1. O regime jurídico

Desde a LBSD que as federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva são tidas como associações sem fins lucrativos de índole privada, que exercem poderes públicos, preenchendo determinados requisitos e prossequindo certos objectivos.

Contudo, não nos podemos olvidar que com ou sem delegação de poderes públicos nas federações desportivas, estas exercem poderes de autoridade relativamente aos seus associados, aquilo a que se designa de auto-regulação. Tendo emergido *“como um ordenamento jurídico autónomo e auto-suficiente (...) à margem do Direito estadual”*⁵.

Apenas a partir dos anos 40, do século XX, o Estado decidiu intervir no âmbito desportivo, tendo até então permanecido afastado de tal movimento social. Esta intervenção contou com a “delegação”⁶ de poderes públicos nas

⁴ Tais poderes vêm consagrados nos artigos 22.º, n.º 1 da LBSD, 22.º, n.º 1 da LBD e 19.º, n.º 1 e 2 da LBAFD.

⁵ Pedro Gonçalves, A «soberania limitada» das federações desportivas, anotação in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº59, Setembro/Outubro, 2006, p. 54.

⁶ O motivo pelo qual colocamos a palavra *delega* entre aspas deve-se ao facto de se considerar que não houve uma verdadeira delegação na acepção jurídica da palavra, mas antes uma mera devolução de poderes. Isto é, apesar de o Estado delegar poderes públicos nas federações, a verdade é que elas já possuíam tais poderes quando eles eram privados. Deste modo, o Estado apenas publicizou as funções que as federações já detinham, criando, no caso, um órgão para o topo da hierarquia, nomeadamente a Direcção-Geral da Educação

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

federações, algo totalmente novo, uma vez que até então toda a regulação se baseava em regras privadas, ou seja, emanadas de organismos privados, nomeadamente das federações desportivas internacionais.

Desta forma, até então, o sistema desportivo vivia em total independência face ao Estado, falando-se de uma “autonomia do direito desportivo”. Como refere Pedro Gonçalves, uma independência “*da organização, da regulação e da administração desportivas em relação ao direito do Estado*”⁷. Temos, assim, o exemplo de um sistema que funcionou mediante um ordenamento jurídico próprio, onde ainda que estabelecendo relações com o Estado estas eram relações genéricas que em nada afectavam a sua conhecida autonomia e auto-regulação.

A ingerência estatal que ocorreu nos anos 40 deveu-se, entre outros aspectos, à percepção da importância do desporto na sociedade, mormente a influência que o desporto adquiriu sobre as massas. Deste modo, o Estado passou a olhar o desporto como uma área de interesse público.

Assim, “*a percepção de uma conexão desporto/interesse público abre a porta à concepção (tipicamente francesa) do desporto como «serviço público administrativo» e a uma lógica de verdadeira simbiose ou interacção entre direito desportivo e direito do Estado*”⁸.

Com a percepção do interesse público do desporto, o Estado decidiu publicizar a matéria desportiva, mantendo porém nas federações os poderes que já possuía, nomeadamente ao nível das funções, organização e actos praticados. A grande diferença seria que estes poderes não iriam derivar da sua autonomia, como até então, mas de uma “*delegação*” de poderes por parte do Estado, uma vez que este considerava que as federações continuavam a ser as entidades mais capazes para regular, de modo mais próximo, as matérias desportivas.

Física, Desportos e Saúde Escolar. Daí se colocar a questão de se saber se o Estado delegou ou apenas devolveu os poderes às federações.

⁷ Pedro Gonçalves, *Entidades privadas com poderes públicos*, Coimbra, Almedina, 2005, p.839.

⁸ Pedro Gonçalves, *Entidades privadas...*, p.842.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Deste modo, mediante Decreto-Lei n.º 32 241, de 5 de Setembro de 1942 criou-se o órgão do Estado que veio *“orientar e promover, fora da Mocidade Portuguesa, a educação física do povo português e introduzir disciplina nos desportos”*, denominada Direcção-Geral da Educação Física, Desportos e Saúde Escolar. Contudo, com esta criação não se pretendeu *“substituir a organização existente que se formou espontaneamente ou sem intervenção directa do Estado”*, pretendeu-se sim *“assistir àquela organização, orientar-lhe a actividade e completá-la”* sempre que se mostrasse insuficiente nos elementos que a constituíam. Estipula o diploma no seu preâmbulo que *“nada se tira ao que existe; sobrepõe-se-lhe alguma coisa de que se espera muito”*.

Assim, no caso português, até ao Decreto-Lei n.º 32 241, de 5 de Setembro de 1942, que criou a Direcção-Geral da Educação Física, Desportos e Saúde Escolar, e mais precisamente o Decreto n.º 32 946, de 3 de Agosto de 1943, que veio aprovar o regulamento daquele órgão, o sistema desportivo foi auto-regulado de acordo com a autonomia privada, não tendo sofrido qualquer intervenção estatal. Desde então tem prevalecido a concepção do desporto como tarefa estatal, ideia continuada com a elaboração das três leis de bases do desporto que já tivemos, designadamente a LBSD, que em 1990 veio revogar o Decreto n.º 32 946, de 3 de Agosto de 1943, a LBD de 2004 e a LBAFD de 2007, assim como pelos diplomas resultado destas leis de bases.

Contudo, não importa para o presente trabalho a evolução histórica desta situação, deste modo remetemos esta parte para os extensos trabalhos⁹ já realizados e suficientemente desenvolvidos.

Deste modo, *“o inicial modelo associativo, baseado na autonomia privada, na ideia de uma submissão voluntária dos associados à soberania federativa, vê-se substituído por um modelo público e autoritário: os associados*

⁹ Pedro Gonçalves, *Entidades privadas...*, pp. 838 e ss, José Manuel Meirim, *A Federação Desportiva como Sujeito Público do Sistema Desportivo*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp.215 e ss.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

*convertem-se em regulados e a regulação federativa surge como regulação pública, editada por força e no âmbito de uma delegação estadual*¹⁰.

2. O estatuto de utilidade pública desportiva

Actualmente a LBAFD estabelece no seu artigo 14.º o conceito de federação, referindo que as federações desportivas são *“pessoas colectivas constituídas sob a forma de associação sem fins lucrativos”*, que preencham cumulativamente dois requisitos, nomeadamente, que se proponham a prosseguir os objectivos gerais, expressos nas subalíneas i), ii) e iii), da alínea a), e que obtenham o *estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública desportiva* (alínea b), do mesmo artigo). Assim, a LBAFD integra no conceito de *federação* a qualidade de deter o estatuto de utilidade pública desportiva.

Como fica patente, a federação desportiva continua a ser, na sua base, de índole privada, constituída de forma livre por entes e pessoas privadas, e sendo-lhe aplicado o Código Civil, nomeadamente quanto ao regime das associações de direito privado. Isto com a excepção das normas que se apliquem às federações desportivas de utilidade pública desportiva, onde o Código Civil é aplicado subsidiariamente.

Assim, a federação desportiva é uma associação privada que requer o estatuto de utilidade pública desportiva, com consagração nos artigos 19.º a 21.º da LBAFD.

Como refere José Manuel Meirim, *“numa palavra, não há publicização da organização, há sim publicização da actividade”*¹¹.

Vigorando o princípio da liberdade de associação consagrado no artigo 46.º da CRP76, poder-se-ia considerar que a LBAFD, no seu artigo 14.º, seria materialmente inconstitucional, uma vez que apresenta o estatuto de utilidade pública desportiva como elemento necessário para que se considere estar perante uma federação desportiva.

¹⁰ Pedro Gonçalves, A «soberania limitada» ..., p. 55.

¹¹ José Manuel Meirim, *A Federação Desportiva como Sujeito...*, p. 599.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Contudo, o artigo 14.º refere na sua epígrafe que “as federações desportivas são, para efeitos da presente lei¹², pessoas colectivas, constituídas sob a forma de associações sem fins lucrativos que (...) preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos”, onde se inclui a obtenção do estatuto.

Deste modo, não se pode considerar que o artigo 14.º obste à liberdade de associação do artigo 46.º da CRP76, pois a lei em causa regula a relação entre as federações desportivas e o Estado, relação que apenas existe depois de atribuído o estatuto de utilidade pública desportiva. Ou seja, não está em causa a constituição de federações, que é possível com ou sem estatuto, mas sim as relações que aquelas irão manter com o Estado, resultado da prática de funções públicas, e que derivam da atribuição do estatuto.

Assim, as federações sem o estatuto “são, enquanto tais, irrelevantes para o sistema desportivo regulado pela Lei de Bases e não titularão qualquer prerrogativa ou poder de natureza pública”^{13 14}. Desta forma, existem dois tipos de federações desportivas, as que são dotadas do estatuto e as que não o possuem, sendo que não se pode olvidar que a atribuição do estatuto dá-se a *posteriori* da constituição, não sendo, por isso, elemento constitutivo da federação.

Como refere José Manuel Meirim¹⁵, o estatuto de utilidade pública desportiva não é elemento constitutivo da federação desportiva, a pessoa colectiva já existe aquando da atribuição. Mesmo o estatuto de mera utilidade pública, requisito de atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva¹⁶, não é constitutivo da federação. Esta já terá de existir para que possa requerer quer

¹² Sublinhado nosso.

¹³ Mário Mota Raposo, *As federações desportivas. O Estatuto de utilidade pública desportiva: atribuição, suspensão e cancelamento*, Lisboa, Instituto do Desporto de Portugal, 2003, p.13.

¹⁴ Apesar de ser um comentário feito ao artigo 21.º da LBSD mantém-se actual, uma vez que a actual LBAFD estatui no seu artigo 14.º a mesma ideia, de que a definição de federação desportiva que apresenta diz respeito ao quadro legal em que se enquadra, ou seja, da relação que se estabelece entre a federação desportiva com estatuto de utilidade pública desportiva e o Estado.

¹⁵ José Manuel Meirim, *A Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto. A regulamentação das normas constantes dos Capítulos I, II e III*, CONFEDERAÇÃO DO DESPORTO DE PORTUGAL, p.26, http://www.cdp.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3489&Itemid=2

¹⁶ O artigo 20.º, n.º 1 da LBAFD, estabelece que “para efeitos da alínea b) do artigo 14.º, o estatuto de utilidade pública desportiva só pode ser atribuído a pessoas colectivas titulares do estatuto de mera utilidade pública.”

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

o estatuto de mera utilidade pública, quer, posteriormente, o estatuto de utilidade pública desportiva.

A concessão do estatuto de utilidade pública desportiva é feita de acordo com o princípio da unicidade, ou seja, apenas uma federação por modalidade tem acesso a tal estatuto, sendo mediante este que a federação é investida de poderes públicos. Poderes que na sua origem são do Estado, e que este “delega” nas federações por meio do estatuto, designadamente poderes regulamentares, disciplinares e outros de natureza pública.

Quanto ao poder regulamentar, permite que a federação crie os seus próprios regulamentos, sendo que devido a ser um poder público tratam-se de regulamentos administrativos.

Assim, *“num sector submetido a regulação pública, os regulados surgem, em sentido jurídico, como administrados, em face dos organismos reguladores, encontrando-se submetidos ao poder público administrativo de que tais organismos estão investidos”*¹⁷.

Contudo, nem todos os regulamentos emitidos pelas federações desportivas, com estatuto de utilidade pública desportiva, são administrativos, particularmente quando se referem a *regras do jogo*, isto é, a matéria *estritamente desportiva*. Como refere Pedro Gonçalves, *“as questões desportivas representam assim o território em que se mantém uma soberania desportiva”*¹⁸.

Relativamente ao poder disciplinar, existe uma lei, o RDFD, que aprovou o regime disciplinar das federações desportivas e que consagra os princípios gerais. Apesar desta lei ainda se encontrar em vigor, a verdade é que foi tacitamente revogada, nesse âmbito, pelo RJFD2008, que consagra o novo regime jurídico das federações desportivas, estabelecendo o regime disciplinar das federações nos artigos 52.º a 57.º da mesma forma que aquela lei fez nos seus artigos 1.º a 6.º.

¹⁷ Pedro Gonçalves, A «soberania limitada» ..., p. 57.

¹⁸ Pedro Gonçalves, A «soberania limitada» ..., p. 58.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

No entanto, da concessão do estatuto de utilidade pública desportiva também advêm consequências. Por exemplo, o exercício de poderes públicos leva a que sejam incutidos princípios de direito público, sujeitando os actos praticados à fiscalização administrativa, à luz do artigo 267.º, n.º 6 da CRP76, e à fiscalização dos próprios tribunais administrativos, submetendo-se à jurisdição estadual¹⁹. É de salientar que a fiscalização apenas ocorre quanto ao exercício das funções públicas, excluindo-se todas as questões privadas.

3. Os regulamentos das federações desportivas

Feito o enquadramento da figura da federação desportiva com estatuto de utilidade pública desportiva, e tendo-se dito que os regulamentos, emitidos à luz dos poderes públicos adquiridos, são administrativos²⁰. Tentaremos agora perceber que tipo de regulamento administrativo é.

Quanto à projecção da eficácia, por norma, os regulamentos das federações desportivas têm uma projecção externa, ou seja, além de produzirem efeitos dentro do órgão federativo, produzem efeitos na esfera jurídica de terceiros, nomeadamente dos particulares que se encontram submetidos às federações. Deste modo, existe uma relação de autoridade entre a federação e as organizações e agentes desportivos, seus filiados, com a existência de uma relação de dependência dos filiados face à federação.

Relativamente ao âmbito de aplicação, e uma vez que deriva de uma associação privada com poderes públicos, os seus regulamentos são institucionais. Isto é, aplicam-se a todos aqueles que se submetem à actuação da federação desportiva. Isto é passível de ser demonstrado pelo artigo 54.º,

¹⁹ A sujeição aos tribunais administrativos não impede o chamado *vínculo de justiça* desportivo, uma vez que os lesados pelos actos federativos devem apenas aceder aos tribunais depois dos órgãos jurisdicionais federativos se terem pronunciado.

²⁰ Tendo-se considerado os regulamentos emitidos pelas Federações Desportivas, com estatuto de utilidade pública desportiva, como regulamentos administrativos coloca-se a questão de saber se as normas do Código do Procedimento Administrativo, quanto aos regulamentos, nomeadamente os artigos 114.º a 119.º, se lhes aplicam. Numa primeira leitura, parece que sim, até porque, à partida, os artigos aplicam-se a todos os regulamentos existentes no ordenamento jurídico, desde que, obviamente, disponham de competência administrativa regulamentar própria. Mas esta é uma discussão que não será abordada na presente dissertação.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

n.º 1 do RJFD2008, que estabelece o âmbito do poder disciplinar. Prevê, assim, o artigo que *“no âmbito desportivo, o poder disciplinar das federações desportivas exerce-se sobre os clubes, dirigentes, praticantes, treinadores, técnicos, árbitros, juízes e, em geral, sobre todos os agentes desportivos que desenvolvam a actividade desportiva compreendida no seu objecto estatutário, nos termos do respectivo regime disciplinar”*.

São ainda, no que ao critério de dependência diz respeito, regulamentos independentes ou autónomos. Isto é, regulamentos que não são habilitados por nenhuma lei em específico. Apesar de executarem leis, fazem-no de modo mais genérico, ou seja, regulam um bloco de legislação, nomeadamente os seus princípios fundamentais, devendo indicar quais as leis que lhe dão competência para regular. *“A sua missão é estabelecer autonomamente a disciplina jurídica que há-de pautar a realização das atribuições específicas cometidas pelo legislador aos entes públicos considerados”*²¹.

In casu, permite à federação estabelecer de forma autónoma o seu regime jurídico, mas de acordo com as atribuições feitas pelo legislador, ou seja respeitando o princípio da legalidade.

O caso mais paradigmático é o poder regulamentar que é atribuído em matéria disciplinar. À luz do artigo 52, n.º1, do RJFD2008, *“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”*²².

A regulamentação da matéria disciplinar é, em nosso entender, bem atribuída a cada federação desportiva devido à sua proximidade com as organizações e agentes desportivos, seus filiados, isto é, com aqueles que se submetem à disciplina.

Quanto ao objecto do regulamento, por norma, podem ser ou de funcionamento, pois disciplinam os métodos de actuação de determinados

²¹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito...* p. 161.

²² O mesmo é dito no artigo 1.º, n.º 1 do RPDF, estabelecendo que *“as federações desportivas titulares do estatuto de utilidade pública desportiva 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”*

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

serviços, ou de polícia, pois tem como objectivo evitar certa conduta tida como danosa, no caso do ideal desportivo²³.

O fundamento jurídico dos regulamentos federativos é a lei, nomeadamente a LBAFD e o RJFD2008. Isto é importante porque, de acordo com o artigo 112.º, n.º 7 da CRP76, os regulamentos devem indicar expressamente qual a lei que visam regular, ou qual a lei que define a competência da sua emissão. No caso de faltar tal indicação o regulamento será formalmente inconstitucional.

A competência para regulamentar é atribuída mediante a outorga do estatuto de utilidade pública desportiva por parte do Governo, uma vez que até então as federações são apenas associações privadas.

Assim, de acordo com o artigo 19.º, n.º1, da LBAFD, *“o estatuto de utilidade pública desportiva confere a uma federação desportiva 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 poderes especialmente previstos na lei”*²⁴.

A mesma ideia é expressa no artigo 10.º, do RJFD2008.

Quanto à forma do regulamento, não há nenhuma forma em especial, devendo a aprovação do regulamento ser mediante deliberação do respectivo órgão federativo competente, *in casu*, a Direcção, de acordo com o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), do RJFD2008²⁵.

Por fim, relativamente à publicidade destes regulamentos, o artigo 8.º, do RJFD2008, estabelece que, *“as federações desportivas devem publicitar as suas decisões através da disponibilização na respectiva página da Internet de todos os dados relevantes e actualizados relativos à sua actividade”*, consagrando logo na alínea a) os *“estatutos e regulamentos, em versão*

²³ No caso dos regulamentos disciplinares emitidos pelas federações desportivas que têm como objectivo, entre outros, combater a violência e o doping.

²⁴ Sublinhado nosso.

²⁵ Anteriormente, no RJFD93, o órgão competente era a Assembleia-Geral, de acordo com o artigo 25.º, alínea d).

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

consolidada e actualizada, com menção expressa das deliberações que aprovaram as diferentes redacções das normas neles constantes”.

Esta necessidade de dar a conhecer os regulamentos deve-se ao facto de serem actos unilaterais e impositivos, produzindo efeitos jurídicos, favoráveis ou desfavoráveis, sob os potenciais destinatários, o que lhes pode alterar a sua esfera jurídica. Deste modo, é necessário proceder-se à publicação dos regulamentos, tal como acontece com as leis, pois também nos regulamentos não é possível identificar *a priori* os destinatários.

Todavia a necessidade de publicidade não vale apenas para o momento da produção do regulamento. Por uma questão de equiparação, as mesmas regras valem para a modificação, suspensão, revogação ou anulação, pois em todos os casos existem efeitos que irão ter repercussão externa, relativamente à Administração, ou no caso, relativamente às federações desportivas. Daí a exigência de publicidade quanto aos potenciais destinatários.

Tendo em conta o dever de publicidade dos regulamentos federativos face aos seus destinatários, coloca-se a questão de saber até que ponto este artigo 8.º do RJFD2008 é suficiente, e muito para além disso, se as federações desportivas o respeitam.

Capítulo II – A publicidade dos actos normativos em geral

1. Os princípios orientadores da publicidade

O motivo pelo qual a publicidade assume vital relevância no nosso ordenamento jurídico é porque deriva de um princípio base do Estado de Direito, o princípio da segurança jurídica, que engloba o princípio da protecção da confiança, e que consubstancia um dos deveres do Direito.

Assim, enquanto o princípio da segurança jurídica expressa a necessidade do direito ser dado a conhecer aos indivíduos, nomeadamente mediante a sua publicidade, o que possibilita ir *“contra o arbítrio, permitindo a inteira previsibilidade nos comportamentos juridicamente relevantes”*²⁶, o princípio da protecção da confiança consagra um elemento mais subjectivo, o do cidadão poder prever quais os efeitos dos actos dos poderes públicos (sejam eles do poder legislativo, executivo ou judicial), mediante a estabilidade do direito, a não retroactividade intolerável da leis e a sua alteração conforme as expectativas que a própria Constituição consagra.

Segundo J.J. Gomes Canotilho²⁷, o princípio geral da segurança jurídica consagra a ideia que o indivíduo deve poder confiar no direito, em particular podendo esperar que as decisões e actos se alicercem nas normas jurídicas vigentes e válidas de acordo com os efeitos previstos e prescritos no ordenamento jurídico. Ou seja, de modo sintético, que o legislador e aplicadores do direito não actuem de forma secreta e inesperada, alterando de surpresa a esfera jurídica das pessoas.

Deste modo, os actos normativos devem possuir um certo nível de determinabilidade e precisão, ou seja, têm de ser claros e não contraditórios, e para além disso devem possuir uma densidade suficiente, para que o indivíduo

²⁶ Jorge Bacelar Gouveia, Manual de Direito Constitucional, Volume II, Edições Almedina, 2005, p. 809.

²⁷ J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 7ª edição, Edições Almedina, 2003, p.257.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

consiga retirar da norma as suas consequências. Isto não significa que todas as normas tenham que ter o mesmo grau de densificação, é algo que varia consoante a liberdade que o legislador pretenda atribuir à administração no momento da decisão, dependendo essa menor densificação de um maior controlo.

Assim, quando frequentemente um ordenamento jurídico sofre alterações legais, principalmente sujeitando os indivíduos a efeitos negativos, isso perturba a confiança das pessoas no direito. Para que tal não ocorra é necessária uma certa durabilidade e permanência do direito, de modo a que se garanta a chamada paz jurídico-social, com o alcance da necessária confiança e protecção dos indivíduos.

J.J. Gomes Canotilho refere ainda que o princípio da segurança jurídica pressupõe, também, o princípio da proibição de pré-efeitos. Ou seja, *“os actos legislativos e outros actos normativos não podem produzir quaisquer efeitos jurídicos (pretensão de eficácia) quando não estejam ainda em vigor nos termos constitucional e legalmente prescritos (proibição de pré-efeitos das leis e de actos normativos)”*²⁸.

Outra das questões relacionadas com o princípio da segurança jurídica, numa variante do princípio da protecção da confiança, é a proibição de normas retroactivas. Isto é, o *“instituir um clima de estabilidade entre o poder público e os cidadãos destinatários dos respectivos actos”* tendo em conta o *“problema da aplicação prospectiva e retroactiva daqueles actos jurídico-públicos”*²⁹.

Como refere Jorge Bacelar Gouveia acerca desta problemática, *“o princípio geral do Direito Constitucional Português é o de que se admite a aplicação retroactiva dos actos de poder público, não havendo indicações genéricas no sentido dessa proibição”*³⁰, por exemplo a Constituição impõe a retroactividade da lei penal quando mais favorável, a chamada *lex mellior*, no artigo 29.º, n.º 4.

²⁸ J.J. Gomes Canotilho, *ob. cit.* p.257.

²⁹ Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito...*, p. 811.

³⁰ Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito...*, p. 812.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

No entanto, a Constituição consagra excepções à possibilidade de retroactividade dos actos, nomeadamente quando em causa estão direitos fundamentais dos cidadãos. São, entre outros, os casos dos artigos 18.º, n.º 3, (consagra a não retroactividade das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias), 29.º, n.ºs 1 e 3, (estabelece a não retroactividade da lei criminal) e o 103.º, n.º 3, segunda parte (prevê a não retroactividade da lei fiscal, todos eles da CRP76).

O princípio da protecção da confiança é ainda analisado quando em causa esteja a frustração de expectativas legítimas ou quando haja uma mudança legitimada por uma questão de interesse público e não por uma questão de livre arbítrio.

Mas o princípio da segurança jurídica não significa a imutabilidade do ordenamento jurídico, quer ao nível dos actos normativos, quer ao nível das decisões jurisprudenciais. Desta forma, sempre que exista uma alteração necessária e indispensável e que se verifique justa, adequada e proporcional, o princípio da segurança jurídica e da protecção à confiança não é violado. Porém, como refere Jorge Miranda³¹ *“a necessidade de segurança jurídica é tanto mais forte quanto mais rápidas são as evoluções sociais e económicas”*, assim, tem-se sempre que analisar *“se o fim do legislador podia ser alcançado por via menos agressiva da confiança e dos interesses dos particulares”*. Daí o Tribunal Constitucional³² tantas vezes, nas suas fiscalizações, invocar o princípio da segurança jurídica.

2. A publicidade na Constituição da República Portuguesa

Como referimos anteriormente, uma das formas de cumprir o princípio da segurança jurídica é mediante a publicidade dos actos do poder público. Daí

³¹ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 4ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, 2008, p. 276.

³² É o caso do acórdão 287/90, de 30 de Outubro de 1990, Processo n.º 309/88, Relator Conselheiro Sousa e Brito, in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900287.html>. Do acórdão 108/09, de 10 de Março de 2009, Processo n.º 634/08, Relator Conselheira Maria João Antunes, in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090108.html>. E do acórdão 357/10, de 6 de Outubro de 2010, Processo n.º 482/10, Relator Conselheiro João Cura Mariano, in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100357.html>.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

a CRP76 dedicar um artigo à publicidade dos actos. Dispõe, para o efeito, o seu artigo 119.º:

Artigo 119.º

(Publicidade dos actos)

1. São publicados no jornal oficial, Diário da República:

a) As leis constitucionais;

b) As convenções internacionais e os respectivos avisos de ratificação, bem como os restantes avisos a elas respeitantes;

c) As leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais;

d) Os decretos do Presidente da República;

e) As resoluções da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira;

f) Os regimentos da Assembleia da República, do Conselho de Estado e das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira;

g) As decisões do Tribunal Constitucional, bem como as dos outros tribunais a que a lei confira força obrigatória geral;

h) Os decretos regulamentares e os demais decretos e regulamentos do Governo, bem como os decretos dos Ministros da República para as regiões autónomas e os decretos regulamentares regionais;

i) Os resultados de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como para o Parlamento Europeu e ainda os resultados de referendos de âmbito nacional e regional.

2. A falta de publicidade dos actos previstos nas alíneas a) a h) do número anterior e de qualquer acto de conteúdo genérico dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, implica a sua ineficácia jurídica.

3. A lei determina as formas de publicidade dos demais actos e as consequências da sua falta.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

A importância do princípio da publicidade é justificada, como refere J.J. Gomes Canotilho³³ pela exigência de conhecimento, por parte dos cidadãos, dos actos jurídico-públicos, uma vez que sendo secretos os cidadãos não se podem deles defender.

Assim, com a publicação dos actos os indivíduos não podem invocar o desconhecimento do ordenamento jurídico para se eximirem do seu cumprimento.

J.J. Gomes Canotilho diferencia o conceito “*publicação*” do conceito “*publicidade*”, referindo que a publicação é o meio mediante o qual se efectiva a publicidade dos actos, é o acto de comunicação. Enquanto a publicidade, em sentido amplo, “*é qualquer forma de comunicação dos actos de poderes públicos dotados de eficácia externa*”³⁴.

Analisando o artigo 119.º da CRP76, o seu n.º 1 diz-nos quais os actos que devem ser publicados em *Diário da República*. Tendo o legislador constitucional no n.º 2 consagrado como consequência da violação do princípio da publicidade a ineficácia jurídica dos actos. Estipula o n.º 2 do artigo 119.º que “*a falta de publicidade dos actos previstos nas alíneas a) a h) do número anterior e de qualquer acto de conteúdo genérico dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, implica a sua ineficácia jurídica*”.

Contudo, esta ineficácia é extrínseca aos actos, logo, a partir do momento em que se publicita o acto os efeitos vigoram. Ou seja, o que está em causa é um requisito de eficácia, de oponibilidade perante terceiros, e não um requisito de validade do acto.

Por fim, o n.º 3 do referido artigo prevê que “*a lei determina as formas de publicidade dos demais actos e as consequências da sua falta*”. Ou seja, quanto aos actos normativos que não constem das alíneas do n.º 1 do artigo 119.º, a publicidade dos mesmos será de acordo com legislação específica, não ficando pré-fixada nem a necessidade da sua publicação em *Diário da República*, nem a ineficácia como consequência da não publicação.

³³ J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 878.

³⁴ J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 878.

3. A Lei da Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro)

Desde sempre se considerou que o método mais fiável de publicidade dos actos seria o *DRE*, e ainda que hoje em dia a publicidade mediante outros métodos seja possível e plausível, estes ainda não garantem a plena conformação do princípio da segurança jurídica no que ao conhecimento dos actos normativos diz respeito.

Daí a nossa análise à LPIFD, que estabelece o modo como se publica os diplomas em *DRE*.

A LPIFD estabelece logo no artigo 1.º, n.º 1, que “*a eficácia jurídica dos actos a que se refere a presente lei depende da sua publicação no Diário da República*”. Ou seja, caso o diploma não seja publicado no *DRE* não produzirá efeitos.

Desta forma, a publicidade dos actos normativos insere-se no procedimento “legislativo” na fase de integração de eficácia³⁵.

Quanto ao artigo 2.º prevê a vigência dos diplomas publicados no *DRE*, estipulando o n.º 1 que por regra entram em vigor no dia neles estipulado, não podendo ser o próprio dia da publicação. Caso não preveja qualquer prazo, então entrará em vigência de acordo com o n.º 2, isto é, cinco dias após a publicação, seja para todo o território nacional, seja no estrangeiro.

Já o artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, aquele que para a presente dissertação tem maior ênfase, prevê quais os actos que devem ser objecto de publicação no *DRE*, em 1.ª e 2.ª série, respectivamente.

Quanto aos actos que devem ser publicados em 1.ª série, não conseguimos enquadrar os regulamentos federativos, emanados à luz do exercício dos poderes públicos.

³⁵ Ver sobre esta matéria os autores citados por José Manuel Meirim, O Estado de direito democrático (rectificado, republicado e, de novo, rectificado), *in Legislação, Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 51, Janeiro/Março, 2010, p. 81, nota 5.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Relativamente aos actos a publicar em 2.^a série, também não é possível enquadrar os regulamentos federativos nas alíneas do n.º 3, do artigo 3.º da LPIFD. Porém, no corpo do artigo é dito que *“sem prejuízo dos demais actos”³⁶ sujeitos a dever de publicação oficial na 2.^a série, são nela publicados...*, ou seja, para além dos actos referidos nas alíneas a) a c), o corpo do artigo abre espaço à publicação de outros actos na 2.^a série do *DRE*.

Será que podemos então, através do corpo do n.º 3 do artigo 3.º da LPIFD, enquadrar os regulamentos federativos como actos que devem ser publicados na 2.^a série do *DRE*? Esta é uma questão à qual pretendemos responder, mas que por ora deixaremos em aberto.

Por fim, e dizendo respeito a nossa análise a regulamentos, estipula o artigo 9.º, n.º 5 da LPIFD que *“os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão”*.

4. O Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*

Neste ponto iremos analisar o Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 35-A/2008, de 28 de Julho, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 145, de 29 de Julho de 2008 e alterado pelo Despacho Normativo n.º 13/2009, de 19 de Março de 2009, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, n.º 64, de 1 de Abril de 2009.

Este regulamento estabelece os procedimentos de publicação de actos no *DRE* e regula a organização da 2.^a série.

O artigo 5.º, n.º 2, estipula que são objecto de publicação na 2.^a série os actos previstos na LPIFD e *“os demais actos cuja publicação resulte legalmente obrigatória, bem como aqueles cuja publicação seja determinada por mera conveniência da entidade emitente”³⁷*.

³⁶ Sublinhado nosso.

³⁷ Sublinhado nosso.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

De uma primeira leitura podemos constatar que existem três formas para que os actos possam ser publicados em 2.^a série do *DRE*. Deste modo, ou os actos vêm previstos no artigo 3.º, n.º 3 da LPIFD, ou existe alguma lei que diga expressamente que a forma de publicação de determinado acto é a 2.^a série do *DRE*, ou a própria entidade emitente do acto considera que esta deve ser a forma de publicação do respectivo acto.

Contudo, nos dois últimos casos, para que determinados actos de determinadas entidades sejam publicados na 2.^a série há que ter em conta os artigos 6.º e 7.º do Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*.

O artigo 6.º consagra quais as entidades emitentes cujos actos são publicados na 2.^a série do *DRE*. Enquanto o artigo 7.º estipula, em específico, quais os tipos de actos que são publicados.

Deste modo, excluindo os actos do artigo 3.º, n.º 3 da LPIFD, para que possa existir uma lei que estipule a obrigação de publicação na 2.^a série ou para que determinada entidade emitente publique os seus actos, por mera conveniência, em 2.^a série, é obrigatório que tanto a entidade como o acto estejam previstos nos artigos 6.º e 7.º, respectivamente.

Capítulo III – A publicidade dos regulamentos das federações desportivas

De acordo com a análise feita no I Capítulo, e não se podendo enquadrar os actos normativos emanados das federações desportivas em nenhuma das alíneas do n.º 1 do artigo 119.º da CRP76³⁸, podemos, então, constatar que esses actos deverão ser publicados de acordo com lei específica, que deverá, também prever as consequências da falta de tal publicidade (artigo 119.º, n.º 3 da CRP76).

1. As leis desportivas

Assim, para que possamos saber quais as regras de publicidade relativamente aos regulamentos das federações desportivas há que recorrer às leis de bases, assim como aos regimes jurídicos das federações desportivas.

Numa perspectiva evolutiva damos não só conta da actual Lei de Bases e do actual Regime Jurídico das Federações Desportivas, mas de todo o bloco legal que até hoje vigorou.

1.1 As leis de bases do desporto

Começamos a nossa análise pela LBSD. Neste diploma não é feita qualquer referência directa à publicidade dos regulamentos das federações desportivas. Apenas o artigo 40.º refere o registo de clubes e federações, estabelecendo que *“o registo das pessoas colectivas de utilidade pública desportiva, bem como dos clubes e demais entidades com intervenção na área do desporto, será organizado pela administração pública desportiva”*. Ou seja, a lei apenas refere a publicidade da existência de determinadas entidades, mas

³⁸ De acordo com a análise feita no ponto 2 do Capítulo II.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

nada diz acerca da publicidade dos actos que por aquelas possam ser praticados.

Quanto à LBD, expressamente também não faz qualquer referência à publicidade dos regulamentos. Estipulando as suas regras gerais quanto às federações desportivas nos artigos 20.º a 23.º, refere neste último os estatutos e regulamentos, onde dispõe no n.º 2 que deverá ser o regime jurídico das federações desportivas a prever o conjunto de regulamentos e respectivas matérias que as federações dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva devem elaborar.

Por último, a actual lei de bases, a LBAFD, seguindo uma opção coerente do legislador, acertada ou não, não faz qualquer referência à publicidade dos regulamentos.

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, e de forma indirecta, do artigo 19.º.

O artigo 19.º, n.º 3, estabelece que a federação desportiva com estatuto de utilidade pública desportiva fica obrigada, entre outras, à “transparência”³⁹ e *regularidade da sua gestão*”. Em nossa opinião, esta é uma referência indirecta à necessidade de publicidade dos regulamentos das federações, pois se se obriga as federações a uma transparência na sua actuação, então os regulamentos por si elaborados deveram ser públicos. Até porque não se pode olvidar que de tais regulamentos, emanados à luz do exercício de poderes públicos, advêm actos com consequências para as organizações e agentes desportivos, seus filiados.

³⁹ Sublinhado nosso.

1.2 Os regimes jurídicos das federações desportivas

Passando a uma análise dos regimes jurídicos das federações desportivas, iremos iniciar pelo RJFD93, que foi o primeiro regime jurídico e que surgiu no seguimento da LBSD.

Logo no preâmbulo do Decreto-Lei é feita referência à *“transparência necessária à actuação dos órgãos das entidades intervenientes no desporto (que) é assegurada pelo depósito, para fins de conhecimento público, dos documentos que titulam os actos mais relevantes praticados no seu seio”*. Neste caso, apesar de não ser feita referência directa à publicidade, consideramos que se deve enquadrar na expressão “transparência”, ainda para mais quando se refere o fim que essa “transparência” tem, ou seja, o dar conhecimento público aos actos praticados no seio das federações.

Este regime jurídico fala de publicidade, de forma directa, no artigo 47.º, n.º 1, alínea c), quando estabelece para as competições e selecções nacionais que haja *“publicidade dos regulamentos próprios de cada competição, bem como das decisões que os apliquem e, quando reduzidas a escrito, das razões que as fundamentam”*.

Por fim, o artigo 50.º, alínea a), estabelece o depósito no Instituto do Desporto, pelas federações dotadas de utilidade pública desportiva, dos *“respectivos estatutos, regulamentos e regimentos”*.

O RJFD93 sofreu uma alteração em 1997, pelo Decreto-Lei n.º 111/97, de 9 de Maio, derivado da também alteração sofrida pela LBSD pela Lei n.º 19/96, de 25 de Junho.

Do Decreto-Lei n.º 111/97, não surgiu qualquer alteração aos artigos anteriormente referidos, não tendo tido, assim, relevância em matéria de publicidade.

Hoje em dia, vigora o RJFD2008, diploma que veio revogar o RJFD93, assim como todas as alterações que lhe foram introduzidas por posteriores diplomas.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

O RJFD2008 dedica um artigo à publicidade, nomeadamente o artigo 8.º, que sob a epígrafe “*Publicitação das decisões*” estabelece: que “*as federações desportivas devem publicar as suas decisões através da disponibilização na respectiva página da Internet de todos os dados relevantes e actualizados relativos à sua actividade*”⁴⁰. Referindo em específico na alínea a), do n.º 1, do artigo 8.º, a publicização “*dos estatutos e regulamentos, em versão consolidada e actualizada, com menção expressa das deliberações que aprovaram as diferentes redacções das normas neles constantes*”⁴¹.

Esta é a primeira vez que um artigo se refere à publicidade dos regulamentos das federações desportivas. Contudo este artigo não é perfeito, sendo notória a falta de consequência no caso de uma federações desportiva não cumprir tal dever de publicitação

Ainda assim, poderíamos considerar ser possível obter resposta por um outro artigo do RJFD2008, nomeadamente o artigo 4.º, que dispõe que “*às federações desportivas é aplicável o disposto no presente decreto-lei e, subsidiariamente, o regime jurídico das associações de direito privado*”⁴². Ou seja, a lacuna, quanto às consequências da não publicidade, poderia ser preenchida pelos artigos do Código Civil que regem o respectivo regime quanto às associações privadas.

Assim, *in casu*, o Código Civil no artigo 168.º, n.º 3, prevê-se que “*o acto de constituição, os estatutos e as suas alterações não produzem efeitos em relação a terceiros, enquanto não forem publicados nos termos do número anterior*”.

Porém, sendo o âmbito desta dissertação os regulamentos federativos, então o Código Civil não terá aplicabilidade, uma vez que não se refere aos regulamentos, mas apenas ao acto constitutivo, aos estatutos e suas alterações.

Para além do artigo 8.º, o actual regime jurídico das federações desportivas apenas menciona a publicidade no artigo 58.º, n.º 1, alínea c),

⁴⁰ Sublinhado nosso.

⁴¹ Sublinhado nosso.

⁴² Sublinhado nosso.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

quando se refere à publicidade dos regulamentos respeitantes às competições e selecções nacionais. Este artigo repete aquilo que já havia sido estabelecido no artigo 47.º, n.º 1, alínea c), do RJFD93.

Seguindo a mesma ideia que foi estabelecida para o RJFD93, considero que o artigo 13.º, n.º3, estabelece, indirectamente, um dever de publicidade dos regulamentos, quando refere a necessidade da federação “*assegurar a transparência e a regularidade da sua gestão*”.

2. A publicidade dos regulamentos federativos no *Diário da República*

Quanto à publicidade dos regulamentos federativos em *DRE*, há que ser feita uma análise à legislação em vigor para perceber se tal é possível.

Começando pela CRP76, nomeadamente o artigo 119.º, como referimos anteriormente⁴³, caso o acto não se enquadre nas alíneas do n.º 1, o n.º 3 estipula que a forma de publicidade e as consequências da sua falta, no que aos demais actos diz respeito, deverá ser determinada em lei específica.

Já a LPIFD, que prevê no seu artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, quais os actos que são publicados no *DRE*, 1ª e 2ª série, respectivamente, nada refere acerca dos regulamentos federativos. Abrindo apenas espaço mediante o elenco meramente exemplificativo dos actos a publicar em 2ª série no corpo do n.º 3 do artigo 3.º, quando refere que são publicados em 2ª série os actos das alíneas a) a c) do n.º 3, sem prejuízos de outros actos que possam vir a ser sujeitos ao mesmo dever de publicidade.

Como consequência de tal elenco meramente exemplificativo devemos, assim, analisar o que nos diz o Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*.

Relativamente ao Regulamento, prevê no seu artigo 6.º a organização da 2.ª série do *DRE*.

⁴³ *Supra*, ponto 2 do Capítulo II.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

O n.º 1 do artigo 6.º estipula quais as partes que integram a 2ª série, especificando na alínea e) as *“entidades administrativas independentes e administração autónoma, na qual se publicam, entre outros, os actos provenientes de entidades administrativas independentes, de estabelecimentos de ensino superior e de associações públicas”*.

Já o artigo 7.º, do mesmo diploma, estabelece os tipos de actos publicados na 2.ª série, consagrando na alínea ai), do n.º 1, os *regulamentos*.

Podemos, assim, constatar que os regulamentos emanados de entidades administrativas independentes e administração autónoma devem ser publicados em 2.ª série do *DRE* para que possam produzir efeitos, ou seja, para que tenham eficácia externa.

Contudo, quando no artigo 6.º, n.º 1, alínea e), se diz que os actos a publicar são, *“entre outros”*, os provenientes de entidades administrativas independentes, de estabelecimentos de ensino superior e de associações públicas, coloca-se a questão de saber a que se refere o *“entre outros”*, se aos actos, se às entidades que possam ser classificadas como entidades administrativas independentes ou pertencentes à administração autónoma.

Em nossa opinião, apesar de o *“entre outros”* estar no masculino e poder, à primeira vista, parecer estar-se a referir aos actos, consideramos que se refere às entidades, pois aquilo que o artigo diz é que entre outros actos publicam-se os provenientes daquelas entidades, logo podem ser outros os actos publicados, desde que sejam proveniente de entidades administrativas independentes ou pertencentes à administração autónoma e se enquadrem na lista de actos do artigo 7.º, n.º 1.

Para além disso, neste artigo 6.º o que está em causa são as partes que podem ser compreendidas na 2ª série do *DRE*, logo o *“entre outros”* terá de estar relacionado com a possibilidade de serem outras as partes, desde que integrando aquela categoria. Consideramos, assim, os estabelecimentos de ensino superior e as associações públicas como meras indicações exemplificativas daquilo que se pode ter como entidades administrativas independentes e administração autónoma. À partida, se o legislador

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

pretendesse referir-se aos actos, então deveria tê-lo feito no artigo 7.º, que diz respeito aos actos publicados na 2ª série, e não no artigo 6.º relativo às partes.

Além disso, como já mencionámos, tratando-se de regulamentos há que ter em conta o artigo 9.º, n.º5 da LPIFD.

Deste modo, o próximo passo será tentar perceber se as federações desportivas, com estatuto de utilidade pública desportiva, podem ou não ser enquadradas nestas entidades referidas na alínea e), mormente na classificação de entidade pertencente à administração autónoma. Ou se, pelo contrário, como entidades de base privada que são, não se podem aqui enquadrar.

No quadro de análise do Regulamento em questão não nos podemos olvidar do artigo 5.º, n.º 2. Uma análise pormenorizada deste artigo será feita em local apropriado.

3. A federação desportiva como parte integrante da Administração Pública?

3.1 As federações desportivas como associações privadas com poderes públicos

Apesar de à primeira vista parecer contraditório entidades privadas exercerem poderes públicos, em 1942 o Conselho de Estado Francês declarou-se competente para tomar conhecimento de um recurso de uma entidade que, embora não sendo pública, praticava serviços públicos. Foi com o denominado caso *arrêt Monpeurt* que pela primeira vez se teve noção da necessidade de criar uma nova figura legal, as entidades privadas com funções públicas.

Deste modo, a doutrina e a jurisprudência de vários países vêm reconhecendo a possibilidade de determinadas associações de particulares exercerem poderes públicos, sujeitando-se quer ao direito administrativo quer à justiça administrativa. Aliás, antes do Estado Liberal já havia entidades

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

privadas com poderes públicos, porém com o surgimento de uma nova concepção de Estado em que se procedia à separação total entre a esfera pública e privada, esse caminho cessou. Apenas nos últimos tempos se tem assistido ao ressurgir de entidades privadas com poderes públicos, derivado da menor pressão do Estado na esfera pública.

Ainda que nem sempre seja pacífica a legalidade constitucional do exercício de poderes públicos por parte de entidades privadas, esse problema em Portugal não se coloca uma vez que a Constituição prevê directamente no artigo 267.º, n.º 6, a possibilidade de entidades privadas exercerem poderes públicos, estabelecendo que *“as entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa”*.

Segundo Pedro Gonçalves *“a federação desportiva constitui (...) um dos exemplares mais relevantes do fenómeno do exercício de poderes públicos administrativos de autoridade por parte de entidades privadas”*⁴⁴.

Todavia, a regra geral é a de que deverão ser as pessoas colectivas públicas as titulares dos poderes administrativos. Assim, o exercício de tais poderes por entidades privadas deve não só ser em casos excepcionais, como apenas nas situações em que não exista uma reserva de competência para a Administração Pública, sendo sempre uma concessão com base legal.

Desta forma, estamos perante uma actividade materialmente administrativa, que se deve sujeitar ao direito administrativo em tudo aquilo que diga respeito à prática de poderes públicos. Como refere Vital Moreira *“a concessão de poderes de autoridade implica naturalmente não somente o direito de os exercer, mas também o dever de exercício deles”*⁴⁵, ficando assim sujeito não só aos direitos e poderes, mas também aos deveres que advêm do direito administrativo.

Nesta mesma linha de ideias, Miguel Nogueira de Brito refere que *“a utilidade pública desportiva não confere apenas o exercício de poderes públicos, nem a atribuição de direitos e privilégios, mas envolve também a*

⁴⁴ Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas ...*, p. 835.

⁴⁵ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 547.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

sujeição das federações a um estatuto de direito público, com as inerentes sujeições”⁴⁶.

Deste modo, para este autor⁴⁷, as federações desportivas actuam numa pluralidade de esferas, pois se por um lado actuam como associações privadas, sujeitas ao direito privado, por outro exercem poderes públicos, sujeitando-se ao direito público, no que à prática de tais actos diz respeito. Para além disso, ainda actuam em matéria desportiva, estando vinculadas às “leis do jogo”.

Consequentemente, é importante frisar que *“no exercício das tarefas administrativas delegadas, a actividade dos entes privados deixa de relevar da autonomia da vontade, para passar a submeter-se ao principio da legalidade”⁴⁸.* Pois estando no âmbito da autonomia privada, muitos seriam os direitos que deixariam de estar protegidos, especialmente das organizações e agentes desportivos, seus filiados.

Pode-se, desta forma, concluir que aquando do exercício dos poderes públicos as entidades privadas encontram-se sujeitas aos princípios do direito administrativo e estando a sua actuação submetida à respectiva justiça administrativa.

Sentiu-se, assim, necessidade de perceber qual a natureza dos actos praticados à luz dos poderes públicos atribuídos. Se seriam actos privados, uma vez que segundo a concepção tradicional de acto administrativo⁴⁹ não podia aqui ser enquadrado. Ou se pelo contrário, sendo um acto materialmente administrativo, pois decorria da prática de poderes públicos, podia ficar sujeito ao direito administrativo e à justiça administrativa.

⁴⁶ Miguel Nogueira de Brito, O novo regime das Federações Desportivas, *in Desporto&Direito, Revista Jurídica do Desporto*, Ano VII, Setembro/Dezembro 2009, nº19, p. 22.

⁴⁷ Miguel Nogueira de Brito, O novo regime das Federações Desportivas, *in Desporto&Direito, Revista Jurídica do Desporto*, Ano VII, Setembro/Dezembro 2009, nº19, p. 23.

⁴⁸ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 549.

⁴⁹ Acto administrativo é a “conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público, de que resulte a aplicação de normas jurídicas a um caso concreto”, *in* Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Coimbra Editora, 1960, p. 222.

3.1.1 A posição da Procuradoria-Geral da República

No seguimento desta discussão a PRG emitiu um parecer⁵⁰ sobre a Federação Portuguesa de Futebol em que dizia que *“os actos unilaterais praticados pelas federações desportivas no cumprimento de uma missão de serviço público e no exercício de prerrogativas de autoridade pública, assumem a natureza de actos administrativos, sendo contenciosamente impugnáveis junto da jurisdição administrativa”*.

Já o Parecer n.º 7/2001⁵¹, também da PRG, expõe que *“a Federação Portuguesa de Futebol é uma pessoa colectiva de direito privado sem fins lucrativos, dotada de utilidade pública desportiva”* exercendo, deste modo, *“por delegação do Estado e sob sua fiscalização, poderes públicos de auto-regulação”*. Isto leva a que os regulamentos por si emanados, regulamentos autónomos, tenham que *“respeitar a Constituição e a lei, não podendo incidir sobre matérias reservadas à competência da lei em geral”*.

Assim, a PGR considera como públicos as normas e regulamentos emitidos pelas federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva, aquando do exercício dos poderes públicos que lhe são atribuídos.

No entanto, este não era o entendimento inicial do STA.

3.1.2 A posição do Supremo Tribunal Administrativo

O STA, na primeira vez que se pronunciou acerca da possibilidade de impugnação dos actos das federações junto dos tribunais administrativos, negou tal possibilidade. O argumento principal era o de que *“os actos das pessoas colectivas privadas de utilidade pública não são susceptíveis de impugnação contenciosa, pois não tem a natureza de actos administrativos*

⁵⁰ Parecer n.º 114/85, in <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/aaf91c6f61c76f2c8025661700420535?OpenDocument>.

⁵¹ Parecer n.º 7/2001, in <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/1aeda5710f2de7ca802569fa004f5e0d?OpenDocument>.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

*definitivos e executórios, não estando, portanto, incluídos no catálogo dos actos do artigo 51 do ETAF, ao contrário do que sucede com as associações públicas e com as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa*⁵².

Desta forma aquilo que o STA considerava era que os actos que as entidades privadas, *in casu*, as federações desportivas, praticavam não eram actos administrativos à luz da tradicional concepção, logo, ainda que materialmente administrativo, não estava sujeito ao direito administrativo e à justiça administrativa.

Todavia a opinião do STA mudou radicalmente no acórdão de 13-11-1990⁵³. Em menos de dois meses o STA passou a considerar os tribunais administrativos como competentes para tomarem conhecimento dos actos praticados pelas federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva.

Segundo o referido acórdão do STA “os *Tribunais Administrativos de Circulo são competentes para conhecer de recursos que tenham por objecto actos administrativos, ainda que estes não dimanem dos órgãos expressamente referidos nas als. a) a d1) do art. 51 do ETAF*”. Uma vez que “*as federações desportivas estão investidas de poderes de autoridade no cumprimento da missão de serviço publico de organização e gestão do desporto federado, praticando actos administrativos em matérias que se conexionem directamente com aquele serviço*”, então os actos praticados à luz destes poderes são do conhecimento, em sede de recurso, dos tribunais administrativos⁵⁴.

⁵² Ideia que foi reiterada no acórdão do STA de 28-9-1990, Processo n.º 027317, Relator: Varela Pinto, *in* <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a8acefd43c4dbc89802568fc0037a123?OpenDocument>, onde se estabelece que “A Federação Portuguesa de Futebol é uma pessoa colectiva de direito privado, cujos actos não tem a natureza de actos administrativos”, logo “são os tribunais administrativos de circulo incompetentes em razão da matéria para conhecer de pedidos de suspensão de eficácia de actos praticados por aquela entidade”.

⁵³ Acórdão do STA de 13-11-1990, Processo n.º 027407, Relator: Artur Maurício, *in* <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9bdc4a1084b5c1a0802568fc0037d6ef?OpenDocument&Highlight=0,027407>

⁵⁴ Orientação que foi reiterada no acórdão do STA de 18-2-1992, Processo n.º 025785, Relator: Costa Aires, *in* <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/246c7469050af926802568fc0038d48e?OpenDocument>, relativamente à Federação Equestre Portuguesa, em que o STA

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Aquilo que fez com que a orientação do STA se modificasse foi a alteração de paradigma do conceito de acto administrativo, rejeitando o critério meramente orgânico para passar a incluir o critério material. Ou seja, passou-se a considerar como acto administrativo os actos emanados das entidades privadas aquando do exercício de poderes públicos.

3.1.3 A posição do Tribunal Constitucional

Quanto ao TC, no primeiro acórdão em que contactou com a matéria, Acórdão n.º 472/89, negou a possibilidade de tomar conhecimento da constitucionalidade de normas emanadas das federações desportivas, considerando-as como privadas. Neste caso, porém, o TC não recusava a possibilidade de entidades privadas exercerem poderes públicos, simplesmente considerava que naquela situação não existia a prática de poderes públicos por parte da Federação Portuguesa de Futebol⁵⁵.

Daí que o TC tenha tomado conhecimento da constitucionalidade das normas em causa no Acórdão n.º 730/95⁵⁶, pois neste acórdão o TC além de reafirmar a possibilidade de associações privadas exercerem poderes públicos, confirma o exercício de tais poderes por parte da Federação Portuguesa de Futebol, o que havia recusado no acórdão anterior.

Pode-se, deste modo, considerar as federações desportivas dotadas de estatuto de utilidade pública desportiva como *“organismos de direito privado,*

referiu que *“as federações desportivas não se integram no conceito de associações públicas, constituindo, antes, a noção de pessoas colectivas de utilidade pública gerindo, de acordo com a vontade do legislador, um serviço público administrativo”,* logo *“os actos unilaterais praticados para o cumprimento dum serviço público, pelas federações desportivas, apresentam a natureza de acto administrativo, pertencendo à respectiva jurisdição a apreciação da correspondente legalidade”.* E no acórdão do STA de 19-5-1992, Processo n.º 027217, Relator: Rui Pinheiro, in <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8a24ed9e0e187cee802568fc0038ed5b?OpenDocument>, relativamente à Federação Portuguesa de Futebol, onde estabelece que *“a deliberação do Conselho de Justiça da Federação Portuguesa de Futebol que puniu os recorrentes é, assim, um acto materialmente administrativo, cujo conhecimento compete pois aos Tribunais Administrativos”.*

⁵⁵ Acórdão TC n.º 472/89 de 12-07-89, Processo n.º 178/86, Relator: Conselheiro Martins da Fonseca, in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890472.html>

⁵⁶ Acórdão TC n.º 730/95 de 14-12-95, Processo n.º 328/91, Relator: Conselheiro Guilherme da Fonseca, in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950730.html>

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

*que, por delegação legislativa, detêm funções públicas e exercem poderes administrativos*⁵⁷.

3.1.4. As federações desportivas como pessoas colectivas de utilidade pública

No entanto, há quem considere que não se pode equiparar, aquando do exercício de poderes públicos, a figura da federação desportiva com estatuto de utilidade pública desportiva às associações públicas. É o caso de Freitas do Amaral que a considera como figura afim das associações públicas.

Deste modo, Freitas do Amaral refere que apesar das federações desportivas *“desempenharem funções públicas e de, inclusivamente, exercerem poderes de autoridade (poder regulamentar e poder disciplinar), no âmbito da sua modalidade desportiva e das competições que organizam, a Lei de Bases do Desporto considera-as como pessoas colectivas de direito privado que (...) se constituem como associações sem fim lucrativo e obtêm a concessão do estatuto de «utilidade pública desportiva». Além disso, aquela lei trata as federações desportivas autonomamente em relação ao que chama «administração pública desportiva»*⁵⁸.

Assim, Freitas do Amaral parece classificar as federações desportivas como pessoas colectivas de utilidade pública. Isto porque as define como *“associações e fundações de direito privado que prossigam fins não lucrativos de interesse geral, cooperando com a Administração central ou local, em termos de merecerem da parte desta a declaração de «utilidade pública»*⁵⁹.

No caso das federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva, seriam pessoas colectivas de mera utilidade pública. Ou seja, entidades privadas, criadas por particulares, com determinadas *“regalias e isenções, a par de alguns deveres e limitações (...)*⁶⁰.

⁵⁷ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 558.

⁵⁸ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito...*, p. 445.

⁵⁹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito...*, p. 735.

⁶⁰ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito...*, p. 737.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Como consequência de se ser uma associação privada com estatuto de utilidade pública, o regime jurídico será misto, beneficiando de certos poderes, no caso de poderes públicos, mas também ficando adstritas a determinados deveres fruto desses mesmos poderes. Em ambos os casos são excepções à concepção geral de associação privada.

3.1.5. A liberdade de associação

O problema maior que se coloca ao equiparar estas associações privadas com poderes públicos às associações públicas é o princípio da liberdade de associação, constitucionalmente consagrado no artigo 46.º, uma vez que nas associações públicas, ainda que respeitando o princípio da legalidade, é permitido restringir, em certa medida, alguns direitos. Algo que *a priori* é excluído no âmbito das associações privadas, em que os direitos devem ser plenos.

Como vimos, as associações privadas com poderes públicos podem ser equiparadas às associações públicas aquando da prática daqueles poderes, estando portanto sujeitas ao direito e à justiça administrativa. No entanto, nos restantes casos a associação submete-se ao direito privado, daí ser mais complicado coordenar a liberdade de associação com a submissão ao direito administrativo.

Neste âmbito há quem considere que a liberdade de associação vigora em toda e qualquer associação privada, ainda que exerça poderes públicos. Enquanto outros consideram que tal liberdade apenas vigora quando não está em causa o exercício de poderes públicos, podendo, assim, ser restringida nas associações privadas com poderes públicos⁶¹.

⁶¹ É o caso do já referido Parecer n.º 114/85 da PGR, onde se refere que “o Governo tem competência para exercer poderes de tutela sobre as federações desportivas, nos termos fixados pelo ordenamento normativo em vigor, não violando os princípios constitucionais, mormente o n 2 do artigo 46 da Constituição, a existência de normas legais que regulamentem a tutela do Estado sobre tais associações”, uma vez que “as limitações que esta consagra à liberdade de associação e à autonomia das pessoas jurídicas tuteladas “ devem “pautar-se pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade”.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Quanto a esta questão Freitas do Amaral refere que *“as associações de entes privados são fundamentalmente «associações», embora «com um estatuto especial de direito público», o seu regime jurídico supletivo há-de ir buscar-se primeiramente ao estatuto jurídico das associações de direito privado, ressalvado o que seja incompatível com o carácter público de tais entidades”*. Logo, *“a dimensão pública das associações aqui em causa não pode prevalecer sobre a sua dimensão associativa e, com esta, sobre os direitos fundamentais dos associados e de terceiros, servindo o direito público essencialmente como limite à sua actuação, e não como fundamento ou critério dessa mesma actuação”*⁶².

Neste âmbito das restrições na liberdade de associação dois são os problemas centrais, e que se podem verificar no caso das federações desportivas.

Por um lado a existência de uma unicidade, isto é, por cada modalidade só existe uma federação com o estatuto de utilidade pública desportiva. Por outro lado, a obrigatoriedade de filiação, *in casu*, os atletas que pretendam participar em determinadas competições, reconhecidas pelo Estado, terão de ser filiados das federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva, tornando-se, ainda que indirectamente, de filiação obrigatória.

3.2. As federações desportivas como parte da administração autónoma

Outra questão que se coloca é saber se estas entidades privadas de poderes públicos fazem, ou não, parte da Administração Pública, nomeadamente da administração autónoma, quando praticam poderes públicos.

Com o aumento de entidades a poderem exercer poderes públicos a Administração Pública sentiu necessidade de também ela dilatar o seu campo de actuação. Ou seja, apesar de ter uma actividade menos intensa em

⁶² Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito...*, p. 478.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

determinadas áreas, o seu controlo estendeu-se, nomeadamente em áreas em que os poderes públicos começaram a ser exercidos por entidades privadas.

Pedro Gonçalves⁶³ refere que se pode identificar três possíveis orientações quanto ao conceito de Administração Pública. Num panorama mais tradicionalista considera-se que apenas as entidades com personalidade jurídica pública integram a Administração. Já a orientação intermédia abrange as entidades formalmente privadas, ou seja, entidades que pertencendo ao Estado apresentam a forma de entidades privadas, como é o caso das entidades de capitais públicos ou maioritariamente públicos. Por fim, a terceira orientação, mais abrangente quanto às entidades que podem fazer parte da Administração, considera que se deve incluir todas as entidades privadas que detenham funções públicas administrativas.

Neste último caso, uma vez que detém funções administrativas, o autor⁶⁴ considera que essa entidade pode ser tida como simples *“membro da Administração Pública”*, ou seja, entidades que exercem poderes que seriam, à partida, da Administração.

Já Vital Moreira, considera que *“o alargamento da actividade administrativa do Estado cresceu de par com a diversificação dos seus modos de operação e dos seus formatos organizatórios”*⁶⁵.

Ora um destes novos formatos organizatórios é a administração autónoma, onde as tarefas administrativas recaem sobre os próprios interessados, numa auto-administração. Isto é, apesar de serem tarefas que pertencem *a priori* ao Estado, este delega-as em entidades representativas dos próprios interessados, pois considera-as mais capazes de agir no interesse destes. Passando estas entidades a ter um *dualismo funcional*⁶⁶, pois por um lado lidam com interesses privados, no caso o interesse dos seus associados, mas por outro lidam também com interesses públicos, daí o Estado atribuir-lhes poderes públicos.

⁶³ Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Edições Almedina, Outubro 2005, p. 282.

⁶⁴ Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas ...*, p. 287.

⁶⁵ Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, reimpressão, Coimbra Editora, Junho de 2003, p. 31.

⁶⁶ Expressão utilizada por Vital Moreira, em Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 390.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Vital Moreira dá uma definição de administração autónoma, referindo que *“existe administração autónoma quando uma determinada esfera da administração está confiada, em maior ou menor medida, aos próprios interessados, que assim se auto-administram, em geral por intermédio de um órgão ou organismo representativo”*⁶⁷.

João Caupers define a administração autónoma como sendo *“constituída por pessoas colectivas que não foram criadas pelo Estado, prossequindo interesses públicos próprios das colectividades que a instituíram”*⁶⁸.

Já Freitas do Amaral considera a administração autónoma como *“aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo”*⁶⁹.

Ultrapassou-se, assim, o tradicional paradigma de que apenas ao Estado, na pessoa da Administração Pública, incumbia exercer os poderes públicos. Tendo-se esbatido a fronteira da *esfera pública vs. privada*, uma vez que o Estado podia delegar em entidades privadas, mormente associações de particulares, tais poderes. Daí a administração autónoma ser tida como uma forma de descentralização do poder público, pois delega poderes a entidades que não fariam parte, à primeira vista, da administração pública.

Segundo Vital Moreira *“quando as tarefas de auto-regulação revestem natureza administrativa – independente da natureza pública ou privada do respectivo suporte orgânico – estamos perante um fenómeno de administração autónoma”*.⁷⁰

Deste modo, para que sejam preenchidos os requisitos da administração autónoma há que, cumulativamente, ser uma associação e ter tarefas administrativas que digam respeito à actividade da própria associação e seus

⁶⁷ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 46.

⁶⁸ João Caupers, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª edição, Âncora Editora, 2009, pp. 134-135.

⁶⁹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª edição, Almedina, Novembro de 2006, pp. 419-420.

⁷⁰ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 45.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

interessados. Sendo o único poder por parte do Estado o de tutela, particularmente mediante fiscalização ou controlo.

Assim, para que uma entidade privada se enquadre na administração autónoma tem que ser uma associação representativa de um determinado grupo, detentora de uma auto-governação e em que os poderes públicos exercidos pertençam à própria associação, sejam da sua responsabilidade, ainda que sujeita a controlo administrativo. Ou seja, as entidades privadas têm que dispor de poderes públicos para que possam fazer parte da administração autónoma, pois a regulação privada não pertence a esta.

Não podemos, também, olvidar o artigo 199.º, alínea d) da CRP76, onde se prevê que compete ao Governo, no exercício de funções administrativas *“dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”*⁷¹. Ora este artigo comprova a sujeição da administração autónoma à Administração Pública, ainda que em menor medida, pois apenas se sujeita a tutela.

Deste modo, de acordo com Vital Moreira, *“as organizações colectivas privadas, quando munidas de poderes oficiais de auto-regulação sobre os seus membros, são, portanto, a terceira alternativa institucional da administração autónoma, a par das corporações públicas e dos organismos públicos representativos”*⁷².

Isto porque os poderes derivam de uma publicização de determinadas áreas, em que o Estado aproveita a existência de uma associação privada e, sem alterar a sua natureza privada, atribui-lhe os poderes públicos necessários à sua actuação. Passando a associação privada a ter uma actividade materialmente administrativa no que à prática desses poderes diz respeito.

“Foi o que sucedeu em muitos países, em alguns desde os anos 30, com a regulação desportiva, mediante publicização do fenómeno desportivo e a

⁷¹ Sublinhado nosso.

⁷² Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 569.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

*atribuição às federações desportivas de funções de regulamentação e disciplina oficial das provas desportivas e dos agentes desportivos*⁷³.

Assim, a administração autónoma é Administração Pública, e ainda que se trate de uma entidade privada os seus sujeitos, no caso associados, são ao mesmo tempo administrados. Ou seja, em tudo aquilo que diga respeito ao exercício de poderes públicos estabelece-se uma relação administração-administrado entre a associação e o seu associado. Logo os *associados-administrados* devem poder ter as mesmas garantias que os administrados têm perante a Administração Pública.

Como refere Marcelo Rebelo de Sousa⁷⁴, ainda que se continue a considerar as pessoas colectivas públicas como o núcleo de actuação da Administração, não nos podemos olvidar que a possibilidade material de entidades privadas poderem exercer poderes públicos leva a que organicamente a Administração sofra uma ampliação.

Por conseguinte, as entidades privadas que detenham poderes públicos fazem parte da Administração, sujeitando-se ao direito público aquando da prática desses poderes.

Da mesma ideia partilha Pedro Gonçalves. Deste modo, para este autor *“aceitando-se que o conceito orgânico de Administração Pública pode ser recortado segundo um critério funcional, verifica-se que há entidades privadas que, embora originariamente não pertencentes à Administração Pública (trata-se de entidades particulares), passam a integrá-la (de um ponto de vista funcional) pelo facto de ficarem investidas de funções públicas administrativas*⁷⁵.

Toda a doutrina até aqui apontada segue a tese privatista da natureza jurídica das federações desportivas. Sendo apenas *a posteriori* que uns consideram as federações desportivas como integrantes da Administração Pública e outros não.

⁷³ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 48.

⁷⁴ Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 2ª edição, Edições D. Quixote, Setembro, p. 50.

⁷⁵ Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas ...*, p. 437.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Contudo, existe um autor, no caso Jorge Miranda, que, isoladamente, considera as federações desportivas como associações públicas. A primeira vez que o autor tomou tal posição foi em 1985, tendo reafirmado tal posição pela última vez em 1996, na revista *O Direito* aquando de um comentário ao acórdão do TC n.º 730/95. Refere, assim, o Autor *“no nosso estudo «As Associações Públicas no Direito Português» (Lisboa, 1995) integrámos as federações desportivas entre as associações públicas – entendimento esse que permanece isolado, ou quase isolado até hoje, apesar da publicização que o Tribunal Constitucional salienta neste seu acórdão”*⁷⁶.

Contudo, há quem não considere que as entidades privadas com poderes públicos integrem a Administração Pública. É o caso de Freitas do Amaral.

Seguindo o entendimento de Freitas do Amaral, considerando as federações desportivas como pessoas colectivas de utilidade pública, sejam elas de mera utilidade ou de utilidade pública administrativa, o diploma que as regula considera-as como *“entidades privadas que cooperam com a Administração, e não como elementos integrantes desta”*⁷⁷, onde a tutela administrativa abrange apenas o controlo de legalidade e em que a sujeição aos tribunais administrativos apenas abrange as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

É por esta razão que Freitas do Amaral conclui que *“as pessoas colectivas de utilidade pública são entidades privadas; e que as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa se alguma vez chegaram a ser pessoas colectivas públicas, são hoje privadas, e não constituem elementos da Administração, mas entidades particulares que com ela colaboram”*⁷⁸.

Todavia, esta posição não é a maioritária.

Por exemplo, João Caupers, quanto às federações desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva, considera-as *“entidades auto-*

⁷⁶ Jorge Miranda, A Jurisprudência do Tribunal Constitucional em 1995 in *O Direito*, Ano n.º 128, 1996, I-II (Janeiro-Junho), pp. 127.

⁷⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito...*, p. 747.

⁷⁸ Idem.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

reguladoras” pertencentes à administração autónoma não territorial, sendo “pessoas colectivas privadas de natureza associativa ou societária que exercem principalmente funções de regulação das actividades desenvolvidas pelos seus membros”⁷⁹.

Também Vital Moreira, como já vimos, corrobora da opinião de João Caupers, pois entende que administração autónoma diz respeito àquela que é *“levada a cabo, sob tutela ou controlo do Estado, autonomamente, pelas comunidades territoriais (descentralização territorial ou geográfica) ou por outras entidades espontaneamente formadas, no âmbito da comunidade estadual, para a gestão de interesses ou necessidades comuns de um número indeterminado de pessoas que se encontrem em certas condições ou revistam certas características (descentralização corporativa – que por sua vez se estende aos campos profissional, económico, moral e cultural)”⁸⁰.*

Já Paulo Otero considera que *“não obstante as federações desportivas dotadas de utilidade pública desportiva serem entidades de direito privado, a verdade é que exercem prerrogativas de autoridade, praticando actos administrativos (e emanando regulamentos) susceptíveis de impugnação contenciosa, traduzindo uma forma de exercício privado de funções públicas que, por efeito de um processo de devolução de poderes por parte do Estado através de um modelo de auto-regulação do desporto por tais federações, integram a estrutura da Administração Pública.”⁸¹*

Quanto a Marcelo Rebelo de Sousa refere que *“podem também ter competência regulamentar (...) algumas pessoas colectivas privadas organicamente integrantes da administração e titulares de poderes públicos [como sucede com os concessionários e as federações desportivas e ligas profissionais (...)]”⁸².* Deste modo, também Marcelo Rebelo de Sousa considera que as federações desportivas se enquadram na Administração Pública.

⁷⁹ João Caupers, *Introdução ao Direito...*, pp. 143.

⁸⁰ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 374.

⁸¹ Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Edições Almedina, 2003, pp. 780-781.

⁸² Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2ª edição, Edições D. Quixote, Setembro 2009, p. 263.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Por fim, para Pedro Gonçalves, no caso das federações desportivas, existe uma *substituição originária da Administração Pública por particulares*, no qual a lei atribui poderes públicos a particulares, sem construir uma solução subsidiária, no caso de não existirem particulares que assumam esses poderes. Como refere o Autor *“a criação da função pública coincide, pois, com a sua atribuição a particulares”*⁸³.

Desta forma, aquilo que a Administração faz é tirar partido das entidades particulares existentes ou então promover a criação das mesmas, por parte de particulares.

A situação mais frequente, refere Pedro Gonçalves, é a substituição originária *mediata*, uma vez que *“a lei não dispensa a intervenção de um órgão da Administração Pública com a função de praticar o acto concreto que opera o efeito de investidura da função pública e de poderes públicos (v.g., a concessão do estatuto de utilidade pública desportiva a uma federação)”*⁸⁴.

Contudo, o facto de o Estado atribuir tais poderes públicos não significa que abdica da sua titularidade, apenas que considera essas entidades particulares mais capazes de prosseguir o objectivo pretendido.

Concluindo, para Pedro Gonçalves *“o facto de uma entidade privada participar no desempenho da função administrativa faz dela um membro da Administração Pública (em sentido orgânico-funcional)”*⁸⁵⁸⁶.

⁸³ Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas ...*, p. 459.

⁸⁴ Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas ...*, p. 460.

⁸⁵ Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas ...*, p. 679.

⁸⁶ No caso das Federações Desportivas, detentoras do estatuto de utilidade pública desportiva existe, pois, uma sujeição às normas de direito administrativo cobrindo um largo espectro. Disso nos dá conta, por exemplo, Miguel Nogueira de Brito que expõe aquilo a que chama o *regime jurídico-administrativo das federações desportivas* nas páginas 38 a 46 do seu texto *O novo regime das Federações Desportivas*, in *Desporto&Direito*, Revista Jurídica do Desporto, Ano VII, Setembro/Dezembro 2009, nº19.

Apresentemos dois dos exemplos. Um primeiro no próprio RJFD2008, quando o artigo 7.º, n.º 2, estipula que *“a responsabilidade das federações desportivas e dos respectivos trabalhadores, titulares dos seus órgãos sociais, representantes legais e auxiliares por acções ou omissões que adoptem no exercício e com prerrogativas de poder público é regulada pelo regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público por danos decorrentes do exercício da função administrativa”*. Sujeitando as federações desportivas, aquando do exercício de poderes públicos que possui, ao regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado.

Um segundo na aplicação da LADA. A LADA consagra no artigo 4.º, n.º 1, alínea g), a sua aplicabilidade, entres outras, às *“entidades no exercício de funções administrativas ou de poderes públicos”*. Dizendo respeito, os documentos administrativos, àqueles que estão na

4. As consequências da falta da publicidade

1. Defendendo, como fazemos, que as federações desportivas integram a administração autónoma, podendo deste modo os seus regulamentos enquadrarem-se em abstracto como actos a publicar na 2ª série do *DRE*, temos que indagar se existe uma obrigação legal nesse sentido. Como já referimos o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República* estatui que são objecto de publicação na 2ª série os actos previstos na LPIFD e “os demais actos cuja publicação resulte legalmente obrigatória, bem como aqueles cuja publicação seja determinada por mera conveniência da entidade emitente”.

Uma vez que os regulamentos federativos não fazem parte dos actos previstos no artigo 3.º, n.º 3 da LPIFD, então a nossa análise irá centrar-se quanto aos demais actos cuja publicação resulte legalmente obrigatória ou que seja determinada por mera conveniência da entidade emitente.

Relativamente há possibilidade de determinação da publicação em 2ª série do *DRE* por mera conveniência da entidade emitente, não parece ser o caso, pois, por norma, não é feita referência nos regulamentos federativos à publicação dos mesmos em 2ª série.

Consequentemente, coloca-se a questão de saber o que significa “cuja publicação resulte legalmente obrigatória”.

posse daquelas entidades ou que sejam detidos em seu nome. É o caso do acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, Processo n.º 6916/03, de 15 de Maio de 2003, Relator Pereira Gonçalves, <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5271095013b913cd80256d270045acbe?OpenDocument>. Neste acórdão o Tribunal Central Administrativo do Sul considerou que os “regulamentos solicitados pelo recorrente ao Presidente da FPT e identificados na petição de Intimação são susceptíveis de impugnação contenciosa; Daí que a FPT deva ser considerada uma autoridade pública administrativa, para efeito de ser obrigada a facultar aos praticantes da modalidade desportiva de Tiro os regulamentos por ela emitidos ao abrigo de poderes públicos (...)”. Refere ainda o acórdão que os “os poderes são-lhe [à FPT] conferidos para a realização obrigatória de finalidades compreendidas nas atribuições do Estado (como é o caso da prática do tiro desportivo) e envolvem, perante terceiros, o desempenho de prerrogativas de autoridade”. A LADA consagra no artigo 4.º, n.º 1, alínea g), a sua aplicabilidade, entres outras, às “entidades no exercício de funções administrativas ou de poderes públicos”. Dizendo respeito, os documentos administrativos, àqueles que estão na posse daquelas entidades ou que sejam detidos em seu nome.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Da nossa leitura, aquilo que parece significar é que o Regulamento não vale *per se*, sendo necessário haver algures uma previsão legal, em diploma próprio, que imponha a publicidade em *DRE*⁸⁷. Ou seja, *in casu*, não basta que o Regulamento diga que podem ser publicados em 2ª série do *DRE* os regulamentos emitidos pelas entidades administrativas independentes e administração autónoma, sendo necessário que exista uma lei que diga ser obrigatória a publicação dos regulamentos federativos em 2ª série do *DRE*.

2. Chegados aqui, deparamo-nos com o seguinte quadro.

Por um lado, lido o artigo 8.º do RJFD2008, este prevê o dever da federação publicitar as suas decisões através da disponibilização na respectiva página da Internet, em especial os *“estatutos e regulamentos, em versão consolidada e actualizada, com menção expressa das deliberações que aprovaram as diferentes redacções das normas neles constantes”* (alínea a), do n.º 1), seria de esperar que o mesmo artigo estipulasse uma consequência para a violação de tal dever. Contudo isso não acontece, não nos parecendo resultar de todo o diploma sanção para esse facto, ou que daí seja possível sustentar com segurança a ineficácia das normas quando não publicitadas por essa via.

Por outro lado, tendo visto a federação desportiva como parte da administração autónoma institucional e tendo conseguido elaborar um caminho para a publicidade dos actos normativos passando pelo artigo 119.º da CRP76, pela LPIFD e pelo Regulamento de Publicação dos Actos no Diário da República, vimos não existir uma imposição legal para a sua publicação em *DRE*.

⁸⁷ Como exemplo da necessidade de existência de base legal para a obrigatoriedade da publicação em *DRE*, não tende eficácia imediata o Regulamento, temos a Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento de novas associações públicas profissionais e que consagra no seu artigo 16.º, n.º 3, que *“os regulamentos de eficácia externa das associações públicas profissionais são publicados em 2ª série do Diário da República, sem prejuízo da sua publicação na revista oficial da associação ou no sítio electrónico da associação”*.

Outro exemplo é recolhido nos estatutos da Ordem dos Advogados, que prevê no seu artigo 195.º que *“toda a regulamentação emergente dos competentes órgãos da Ordem dos Advogados, bem como as decisões administrativas susceptíveis de recurso contencioso atinentes ao exercício da profissão de advogado, devem ser obrigatoriamente publicadas na II Série do Diário da República”*. Estatutos da Ordem dos Advogados, in http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=30819&idsc=128. Site consultado em 09.02.2011.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Ou seja, pode-se afirmar, por ora, que o regime de publicidade destes específicos actos normativos públicos não se encontra estabelecido ou não tem mesmo uma resposta dotada de suficiente segurança jurídica.

5. Conclusão intercalar

A razão pela qual no presente Capítulo III fazemos uma breve conclusão deve-se ao facto de se tratar de Capítulo bem relevante para a nossa investigação.

Para compreender qual a forma de publicidade dos regulamentos federativos começámos por analisar as leis desportivas. Chegámos, assim, à conclusão que foi o RJFD2008 que, pela primeira vez, previu um princípio geral de publicidade, artigo 8.º, que inclui no n.º 1, alínea a), dos estatutos e regulamentos, actualizados.

É de realçar ainda que os vários diplomas desportivos analisados têm em comum a referência a uma transparência, que pode incluir a publicidade dos regulamentos federativos.

Num perspectiva mais geral da legislação a aplicar aos regulamentos federativos, vimos que a CRP76, no seu artigo 119.º, não se refere àqueles, remetendo, de forma indirecta, através do seu n.º 3, para legislação própria.

Quanto à LPIFD, nada diz em específico quanto aos regulamentos em análise, mas, no artigo 3.º, n.º 3, permite que outros actos, além dos elencados, possam ser publicados em 2ª série do *DRE*.

Já no Regulamento de Publicação dos Actos no *Diário da República*, tendo em conta os artigos 6.º, n.º 1, alínea e) e 7.º, n.º 1, alínea ai), que prevê a publicação em 2ª série do *DRE* dos regulamentos das entidades administrativas independentes e administração autónoma, poder-se-ia considerar que os regulamentos federativos eram passíveis de publicação em 2ª série. Mas, para tal ser possível, ter-se-ia que enquadrar as federações desportivas, *in casu*, na alínea e), do n.º 1 do artigo 6.º, mormente como parte da administração autónoma.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Ora de acordo com a doutrina e jurisprudência, as federações desportivas, com estatuto de utilidade pública desportivas, são associações privadas com poderes públicos. Nesta sequência, a maioria doutrinária considera que as federações desportivas, detentoras de tal estatuto, integram a Administração Pública, especificamente a administração autónoma, uma vez que funcionam de acordo com uma auto-organização, interferindo não só com interesses privados, isto é, dos seus filiados, mas também com interesses públicos. Daí o Estado ter aproveitado a existência das federações desportivas para nelas “delegar” as competências ao nível do desporto.

Quanto a esta matéria, aquilo que se pode retirar do acórdão espanhol, é que a jurisprudência espanhola tem uma teoria maioritária que dita que *“las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo, una de las cuales es la sancionadora, de forma que, cuando ejercen esta función pública sancionadora o disciplinaria, tienen la consideración de agentes de la Administración, pues la potestad disciplinaria ejercida por las Federaciones supone el ejercicio de una potestad delegada por la Administración cuyo último control se atribuye a un órgano de esta como es el Comité Español de Disciplina Deportiva”*.

Contudo, ainda que se integre os regulamentos desportivos nos artigos 6.º, n.º 1, alínea e) e 7.º, n.º 1, alínea ai) do Regulamento, há que ter em linha de conta o artigo 5.º, n.º 2, desse mesmo Regulamento, tanto ao nível da própria publicidade, como ao nível da violação do dever de publicidade.

Quanto à publicidade em si, do artigo 5.º, n.º 2, decorre que, não se enquadrando os actos no artigo 3.º, n.º 3 da LPIFD, não havendo qualquer menção por conveniência das próprias federações à publicidade dos seus regulamentos em 2ª série do *DRE*, nem havendo previsão legal que estipule a obrigação de publicar os regulamentos federativos nessa mesma 2ª série⁸⁸, então os regulamentos federativos não têm de ser aí publicados. Até porque dos artigos 6.º, n.º 1, alínea e) e 7.º, n.º 1, alínea ai), do Regulamento, não se

⁸⁸ No caso o RJFD2008 apenas obriga à publicação dos regulamentos, actualizados, no site da Internet da Federação em questão.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

retira, de *per si*, a obrigatoriedade de publicação de tais actos em 2ª série do *DRE*.

Relativamente às consequências, não havendo obrigação de publicação em *DRE*, então a violação de tal dever não tem consequências. Isto porque, não se pode aplicar nem o artigo 119.º, n.º 2 da CRP76, nem o artigo 1.º, n.º 1 da LPIFD, não se podendo falar em ineficácia, e o artigo 8.º do RJFD2008 não prevê quaisquer consequências. Ou seja, por um lado temos uma obrigação de publicar no site da Internet os regulamentos federativos consolidados e actualizados, mas por outro não se prevê qualquer consequência para a violação de tal obrigação.

Capítulo IV – Em busca de um novo regime de publicidade dos regulamentos federativos?

1. Análise prática

Neste Capítulo temos como primeiro objectivo proceder a uma análise da publicidade concedida aos estatutos e regulamentos disciplinares das Federações Desportivas com estatuto de utilidade pública desportiva, de cinco modalidades individuais (Atletismo, Badmington, Boxe, Natação e Remo) e de cinco modalidades colectivas (Andebol, Basquetebol, Futebol, Patinagem e Voleibol).

1.1 Modalidades individuais

1.1.1 Federação Portuguesa de Atletismo

Começamos pela Federação Portuguesa de Atletismo⁸⁹.

Quanto aos seus estatutos, foram aprovados em Assembleia Geral, de 28 de Fevereiro de 2009, não contendo, nomeadamente nas disposições finais, quaisquer referências à entrada em vigor.

Já o regulamento de disciplina não refere nem quando, nem como, foi aprovado. Todavia, dedica uma norma, o artigo 50.º, à sua entrada em vigor, estatuidando que “*as alterações ao presente Regulamento entram em vigor no dia 13 de Outubro de 2003*”. Pode-se considerar que a inserção deste artigo 50.º no Capítulo V, com a epígrafe *Dos Recursos*, não é o mais indicado, sendo que seria preferível a existência de um Capítulo dedicado a disposições finais.

⁸⁹ Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em http://fpatletismo.sapo.pt/conteudo.aspx?lang=pt&id_class=236&name=Regulamentos. Site consultado a 12/01/2011.

1.1.2 Federação Portuguesa de Badminton

Um dos outros estatutos analisado é o da Federação Portuguesa de Badminton⁹⁰, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária, de 29 de Agosto de 2009. Estatuto que dedica no Capítulo VII, sob a epígrafe *Disposições Complementares*, um artigo à entrada em vigor do mesmo. Estabelece o artigo 56.º que “os presentes Estatutos entram em vigor no dia imediato ao da sua aprovação em Assembleia-Geral convocada para o efeito”, revogando, deste modo, os estatutos aprovados em 1 de Julho de 2006 (artigo 54.º).

Quanto ao regulamento disciplinar, aprovado em reunião de Direcção, de 15 de Setembro de 2010, estipula no artigo 72.º que o regulamento entra em vigor no dia imediato ao da sua aprovação pela Direcção da Federação, revogando, conseqüentemente, o regulamento anteriormente em vigor e todas as normas disciplinares que com ele estejam em oposição ou contradição. Este artigo integra o Capítulo VII, Secção II, *Disposições Finais*.

1.1.3 Federação Portuguesa de Boxe

Relativamente aos estatutos da Federação Portuguesa de Boxe⁹¹, aprovados em Assembleia Geral, de 28 de Dezembro de 2009, prevê o artigo 107.º que os mesmos entram em vigor no dia 31 de Dezembro de 2009, revogando todas normas regulamentares que os contrariem. O artigo 106.º estipula a revogação dos Estatutos em vigor na altura. Estes artigos integram o Capítulo X, que prevê as disposições finais.

Já o regulamento disciplinar, apesar dos estatutos, no artigo 90.º, n.º 1, estipularem a obrigação da Federação Portuguesa de Boxe dispor de um, e de na prática ele até poder existir, a verdade é que não se encontra publicado no

⁹⁰ Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em <http://www.fpbadminton.pt/regulamentos.htm>. Site consultado a 12/01/2011.

⁹¹ Os estatutos podem ser consultados em <http://www.fpboxe.pt/idx/menu,5>. Site consultado a 12/01/2011.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

seu site. No local onde devia ser possível o acesso ao regulamento encontra-se a frase *a apresentar brevemente*.

1.1.4 Federação Portuguesa de Nataação

Quanto aos estatutos da Federação Portuguesa de Nataação⁹² foram aprovados em Assembleia Geral, de 28 de Junho de 2009, com alterações aprovadas em Assembleia Geral, de 14 de Novembro de 2009 e com escritura pública em 27 de Julho e 3 de Dezembro de 2009. Estes estatutos no Capítulo VII, dedicado às disposições finais e transitórias, estipula, no artigo 73.º, que *“no prazo de 30 (trinta) dias após a Assembleia Geral de aprovação dos presentes estatutos, deve realizar-se a respectiva escritura pública, seguindo-se a publicação obrigatória, nos termos da lei”*. Prevendo, ainda, no n.º 2 do artigo 73.º, que *“os presentes estatutos entram em vigor no primeiro dia útil seguinte ao da publicação referida no número anterior”*.

Relativamente ao regulamento disciplinar, aprovado em Reunião de Direcção, de 15 de Dezembro de 2009, contem como disposição final e transitória o artigo 102.º, que regula a entrada em vigor do mesmo. Estipula o n.º 1 do artigo 102.º que *“o presente Regulamento Disciplinar, entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2010, substituindo o anterior”*.

1.1.5 Federação Portuguesa de Remo

Por fim, quanto às modalidades individuais, foi ainda analisado os estatutos, e regulamento disciplinar, da Federação Portuguesa de Remo⁹³. Quanto aos estatutos diz apenas que foram aprovados a 27 de Julho de 2009, em Assembleia-Geral. O artigo 68.º, nos n.ºs 6, 7 e 10, prevê que seja publicado no site oficial da Federação na Internet, entre outros, os estatutos e

⁹² Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em <http://www.fpnatacao.pt/>. Site consultado a 12/01/2011.

⁹³ Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em <http://www.remoportugal.pt/Federaação/EstatutoseRegulamentos/tabid/59/Default.aspx>. Site consultado a 12/01/2011.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

os regulamentos, assim como as suas alterações. Já o artigo 70.º, sob a epígrafe *Efeitos*, estipula que “os presentes estatutos revogam integralmente os anteriores e entram imediatamente em vigor após a respectiva aprovação pela Assembleia-Geral, posteriormente publicados em Diário da República”.

Relativamente ao regulamento de disciplina, refere o artigo 69.º que foi aprovado em Reunião de Direcção de 26 de Junho de 2010, entrando em vigor em 28 de Junho de 2010.

1.2 Modalidades colectivas

1.2.1 Federação Portuguesa de Andebol

Relativamente às modalidades colectivas, a nossa análise irá começar pelos estatutos e regulamento de disciplina da Federação Portuguesa de Andebol⁹⁴. Os estatutos desta Federação foram aprovados em Assembleia Geral, de 27 de Março de 2010, prevendo o artigo 129.º que os mesmos entram em vigor após a outorga da respectiva escritura pública e publicitação nos termos legais.

Já o regulamento disciplinar, alterado pela última vez a 12 de Agosto de 2010, em Reunião de Direcção, nada dispõe acerca da sua entrada em vigor.

1.2.2. Federação Portuguesa de Basquetebol

Procedemos, também, à análise dos estatutos e regulamento disciplinar da Federação Portuguesa de Basquetebol⁹⁵.

⁹⁴ Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em <http://www.fpa.pt/>. Site consultado a 12/01/2011.

⁹⁵ Os estatutos podem ser consultados em http://www.fpb.pt/fpb_portal/fpb.go?s=3264053263&p=fpb.201220&K_ID_CATEGORIA=1395&K_CAT_CODIGO=C.395&K_LAYOUT=G010&K_LAYOUT2=T001&K_LAYOUT3=010&CO2=B1&BL2=B1, site consultado a 12/01/2011. O regulamento disciplinar pode ser consultado em http://www.fpb.pt/fpb_portal/fpb.go?s=6048391200&p=fpb.201220&K_ID_CATEGORIA=3021&K_CAT_CODIGO=DOCS-

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Os estatutos foram aprovados na Assembleia Geral, de 20 de Junho de 2009, como referem, em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro, com as alterações aprovadas pela Assembleia Geral de 5 de Dezembro de 2009. O artigo 49.º, dos estatutos, prevê a publicitação de decisões, referindo o n.º 1 que *“as decisões tomadas pelos órgãos da FPB, relevantes para a sua actividade, serão publicitadas electronicamente, através da página da federação de Internet”*. Já o artigo 50.º estabelece a entrada em vigor dos estatutos, entrando em vigor na data da sua aprovação pela Assembleia Geral da Federação Portuguesa de Basquetebol.

Relativamente ao regulamento de disciplina, com as alterações aprovadas na Assembleia Geral, de 1 de Dezembro de 2007 e com a alteração aprovada em Reunião de Direcção de 26 de Julho de 2010, não prevê a sua entrada em vigor, estipulando, o artigo 87.º, apenas, a revogação do anterior regulamento de disciplina.

1.2.3. Federação Portuguesa de Futebol

Outra das análises feita foi aos estatutos e regulamento disciplinar da Federação Portuguesa de Futebol⁹⁶.

Quanto aos estatutos, foram aprovados nas Assembleias Gerais Extraordinárias, de 8 e 22 de Novembro de 1998, com alterações aprovadas em 6 de Dezembro de 1997, em 16 de Dezembro de 2000 e em 13 de Maio de 2006. Nos estatutos, prevê o artigo 79.º que os mesmos *“entram em vigor após publicação em Comunicado Oficial da Federação Portuguesa de Futebol”*.

Já o regulamento disciplinar quase toda a informação é prestada no Comunicado Oficial, através do qual a Federação Portuguesa de Futebol publica e dá a conhecer o seu regulamento disciplinar. Diz o Comunicado Oficial n.º 115, de 25 de Setembro de 2006, que *“para conhecimento dos*

[ESTAT&K_LAYOUT=G010&K_LAYOUT2=T004&K_LAYOUT3=010&CO2=B1&BL2=B1](#), site consultado a 19/01/2011.

⁹⁶ Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em http://www.fpf.pt/portal/page/portal/PORTAL_FUTEBOL/FEDERACAO/JUSTICA_DISCIPLINA/ESTATUTOS_REGULAMENTOS_3. Site consultado a 12/01/2011.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Sócios Ordinários, Clubes, SAD's e demais interessados, publica-se na íntegra, o REGULAMENTO DISCIPLINAR DA F.P.F., com as alterações aprovadas na Assembleia-geral Extraordinária de 13 de Maio de 2006, publicadas no Comunicado Oficial n.º 436 de 19 de Junho de 2006, que entraram em vigor no dia 1 de Julho de 2006". Este Comunicado Oficial procedeu, ainda, a algumas alterações relativamente ao Comunicado Oficial n.º 436, de 19 de Junho de 2006. Por fim, o artigo 185.º do regulamento estabelece o início de vigência do mesmo, prevendo o n.º 1 que a entrada em vigor dá-se após publicação em Comunicado Oficial da Federação Portuguesa de Futebol.

1.2.4. Federação Portuguesa de Patinagem

Relativamente aos estatutos da Federação Portuguesa de Patinagem⁹⁷, foram aprovados em Assembleia Geral, de 18 de Julho de 2009, referindo o artigo 95.º, n.º 2, que entram imediatamente em vigor.

Quanto ao regulamento disciplinar, apenas diz que foi reformulado em Agosto de 2010, não referindo como foi aprovado. No que diz respeito à sua entrada em vigor, o artigo 154.º, n.º 1, prevê que entra imediatamente em vigor. Refere, ainda, o artigo 153.º, n.º 3, que as alterações ao Regulamento de Justiça e Disciplina, que o sejam por imposição legal, entram em vigor após publicação no órgão oficial da Federação Portuguesa de Patinagem.

1.2.5. Federação Portuguesa de Voleibol

Para terminar a análise dos estatutos e regulamentos disciplinares das modalidades colectivas vimos, também, os da Federação Portuguesa de Voleibol⁹⁸.

⁹⁷ Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em http://www.fpp.pt/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=28&Itemid=54. Site consultado a 12/01/2011.

⁹⁸ Tanto os estatutos, como o regulamento disciplinar, podem ser consultados em http://www.fpvoleibol.pt/index_2009.htm. Site consultado a 12/01/2011.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Os estatutos foram aprovados em Assembleia Geral, de Junho de 2009, estabelecendo o artigo 38.º, n.º 2, que a Federação deve publicitar as suas decisões através da disponibilização na respectiva página da Internet, nomeadamente os estatutos e regulamentos em versão consolidada e actualizada, de acordo com a alínea a).

Já o artigo 18.º, n.º 9 prevê que toda e qualquer deliberação da Assembleia Geral só entra em vigor cinco dias após a decisão, excepto se outro prazo for fixado. Ora uma vez que compete à Assembleia Geral aprovar e alterar os estatutos [artigo 17.º, n.º 1, alínea e)], e não referindo nada quanto à entrada em vigor, então os mesmos entraram em vigor cinco dias após a aprovação. O problema é que dos estatutos apenas consta o mês em que foi aprovado, não referindo o dia.

Ainda quanto aos estatutos, consagra o artigo 9.º, n.º 3, que a qualidade de associado terá sempre que ser requerida mediante o envio de determinados elementos, nomeadamente, na alínea c), a *“indicação do Diário da República, onde conste a publicação do Estatuto, nos termos da Lei”*.

Quanto ao regulamento disciplinar aprovado em Assembleia Geral Extraordinária de 8 de Junho de 2008, alterado em Reunião de Direcção de 27 de Maio de 2010, não menciona nada acerca da sua entrada em vigor. Neste caso poder-se-ia considerar que seriam os cinco dias, até porque a sua aprovação ocorreu em Assembleia Geral. Contudo, foi alterado em Reunião de Direcção e neste caso, à partida, não será aplicado os cinco dias, que apenas contam para as decisões da Assembleia Geral.

2. Conclusões da análise

Neste ponto pretendemos analisar de forma conjunta vários estatutos e regulamentos disciplinares, fazendo um balanço, de modo a compreender como se processa, na prática, a publicidade dos regulamentos nas federações desportivas. Isto independentemente do valor da não publicidade, uma vez que a lei nada diz acerca disso, não se podendo inferir *per si* que seja a ineficácia

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

jurídica, como decorre, expressamente do artigo 119.º, n.º 2 da CRP76 e do artigo 1.º, n.º 1 da LPIFD.

Iniciando esta leitura pelos estatutos, todos têm a forma pela qual foram aprovados, assim como a data de tal aprovação. Quanto à entrada em vigor apenas os estatutos da Federação Portuguesa de Atletismo não fazem referência. Já relativamente aos estatutos que mencionam quais as normas ou diplomas que revogam com a aprovação dos mesmos, ter-se-á que ver aqueles que fazem referência, pois apenas três estatutos mencionam tal facto (Federações de Badminton, Boxe e Remo).

Relativamente aos regulamentos, em regra todos dispõe como e quando foram aprovados, à excepção das federações de Atletismo e Patinagem. Quanto à entrada em vigor, as federações de Andebol, Basquetebol e Voleibol não fazem qualquer menção, ao contrário das restantes que prevêem a entrada em vigor dos respectivos regulamentos disciplinares. Por fim, no que consta à referência às revogações que decorrem da aprovação dos regulamentos, mais uma vez, como aconteceu com os estatutos, são mais as federações que nada dizem do que aquelas que o determinam. Deste modo, apenas referem quais as normas ou diplomas revogados com a entrada em vigor dos respectivos regulamentos as Federações de Basquetebol, Natação e Badminton.

É ainda de referir a inexistência de publicação na página da Internet da Federação Portuguesa de Boxe do respectivo regulamento disciplinar. Assim como a solução encontrada pela Federação Portuguesa de Futebol, uma vez que nesta federação considera-se que a entrada em vigor, e como tal a oponibilidade perante terceiros, dos estatutos e regulamento disciplinar ocorre com a emissão de um Comunicado Oficial. Esta opção da Federação Portuguesa de Futebol tem o seu quê de discutível, uma vez que não é por existir um Comunicado Oficial que se possa, *per si*, considerar público perante os seus filiados. Até porque, na maioria das vezes, esse Comunicado Oficial é entregue às respectivas Associações Distritais, que podem ou não comunicar aos clubes e, conseqüentemente, estes podem comunicar ou não aos seus atletas.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Constata-se, ainda, que de acordo com o artigo 8.º, n.º 1, alínea a), os estatutos e regulamentos deveriam conter *“menção expressa das deliberações que aprovaram as diferentes redacções das normas neles constantes”*. Algo que como demonstrámos nem sempre ocorre.

No que concerne aos regulamentos é, também, importante fazer a comparação entre os regulamentos disciplinares analisados e o regulamento disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional⁹⁹.

Este relevo deve-se ao facto do artigo 112.º, n.º 7 da CRP76 estatuir que *“os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão”*.

Ora nenhum dos regulamentos analisados fazem menção à norma habilitadora de tal poder regulamentar. A excepção recai no Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional, com as alterações aprovadas na Assembleia Geral de 30 de Junho de 2010.

Consagra, assim, o artigo 1.º, sob a epígrafe *Norma Habilitante*, no n.º 1, que *“o presente regulamento disciplinar é adoptado ao abrigo dos poderes disciplinares de natureza pública exercidos pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional, por delegação da Federação Portuguesa de Futebol”* e no n.º 2, que *“o presente regulamento disciplinar é adoptado ao abrigo do artigo 1º da Lei 112/99 de 3 de Agosto e, na medida em que venha a ser aplicável à Liga Portuguesa de Futebol Profissional, do n.º2 do artigo 29º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro”*.

Deste modo, e tendo em conta o artigo 112.º, n.º 7 da CRP76, os regulamentos analisados parecem padecer de inconstitucionalidade.

Por fim, quanto à referência à escritura pública nos estatutos das Federações de Natação e Andebol isso faz sentido porque é o que vem estipulado no artigo 168.º do Código Civil, sendo que aquando da aprovação dos estatutos as federações actuam como associações privadas, sem fins

⁹⁹ O regulamento disciplinar, pode ser consultado em <http://www.lfpf.pt/documentacao/pages/regulamentos.aspx>. Site consultado a 12/01/2011.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

lucrativos. Diferentemente daquilo que ocorre quando aprovam regulamentos, *in casu*, disciplinares, pois neste campo as federações actuam à luz dos poderes públicos que lhe foram atribuídos.

Esta também é a ideia que transparece, por exemplo, dos estatutos da Federação Portuguesa de Xadrez¹⁰⁰, onde prevê no artigo 41.º, n.º 1, que internamente os estatutos entram em vigor após a sua publicação no sítio na Internet da federação em causa. Mas, por outro lado, *“enquanto não forem publicados, na sequência da celebração de escritura pública prevista no artigo 168.º do Código Civil, estes estatutos não produzem efeitos em relação a terceiros”*, n.º 2 do mesmo artigo.

3. Qual a Solução?

A nosso ver, tendo presente a natureza pública das normas em causa e o facto de elas terem por objecto, em espaço significativo, direitos fundamentais – entre outros, direito ao desporto, direito ao desenvolvimento da personalidade desportiva, direito de exercício de profissão – impõe-se, em nome do princípio da segurança jurídica e consequentemente do princípio do Estado de Direito democrático, plasmado no artigo 2.º da CRP76, que este tipo de regulamentos federativos com eficácia externa tenha, como forma de publicidade, o seu espaço na 2.ª série do *DRE*. Ou seja, a conclusão a que chegamos é que existe uma real necessidade de rever o diploma do RJFD2008 no que à publicidade diz respeito, mormente a publicidade dos regulamentos federativos praticados à luz de um poder público.

De modo a comprová-lo podemos dar alguns exemplos. Por um lado, as federações desportivas que não publiquem os seus regulamentos não sofrem quaisquer consequências. Por outro lado, ainda que as federações desportivas publiquem os seus regulamentos, nada nos atesta que os

¹⁰⁰ Os estatutos podem ser consultados em <http://fpx.weebly.com/regulamentos.html>. Site consultado a 19/01/2011.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

regulamentos publicados no respectivo site da Internet estejam consolidados e actualizados¹⁰¹.

Para além disso, algo que constatámos no decorrer das análises feitas, na presente dissertação, aos dez regulamentos, é que os sites da Internet das respectivas federações não são de fácil pesquisa. Isto é, o acesso ao site, em si, é fácil. Contudo, encontrar nesses sites os estatutos e os regulamentos nem sempre é tão fácil, sendo que não nos podemos olvidar que a destreza que se tem em aceder à Internet não é necessariamente equitativa entre os cidadãos, não sendo, para além do mais, um requisito para que se seja filiado de uma federação desportiva saber utilizar a Internet.

Até porque, neste seguimento, o respeito pelos princípios da segurança jurídica e da confiança não se fica pela mera possibilidade de se conhecer, por parte dos filiados das federações, os respectivos regulamentos. Há a necessidade de um conhecimento efectivo, de fácil acesso.

Quanto a este último ponto, o acórdão espanhol que serviu de mote para a presente dissertação, refere que a publicidade das normas é condição indispensável para que se respeite o princípio da segurança jurídica, uma vez que é o garante do conhecimento por parte dos destinatários das mesmas. Ou seja, a forma mediante a qual podemos garantir a posição jurídica do cidadão é a publicidade das normas, pois dá-se a possibilidade aos cidadãos de exercerem e defenderem os seus direitos, havendo apenas uma efectiva

¹⁰¹ Neste ponto é de referir o acórdão espanhol, pois nele colocou-se a questão de saber se se poderia considerar suprida a necessidade de publicação em diário oficial com a inscrição dos regulamentos federativos no *Registro de Asociaciones Deportivas del Consejo Superior de Deportes*, registo que tem carácter público e em que devem ser inscritos os estatutos e os regulamentos desportivos. Quanto a isto a sentença estabelece que “*tal inscripción registral no puede suplir la publicación en el diario oficial que corresponda ya que, (...) las Federaciones, cuando actúan la potestad disciplinaria, actúan una potestad pública delegada por la Administración en la que, además, no está presente sólo la garantía del buen funcionamiento de las organizaciones deportivas, sino también un claro interés público que trasciende a dicha organizaciones y afecta al orden jurídico general*”.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

sujeição dos cidadãos ao direito se os mesmos tiverem uma efectiva possibilidade de conhecimento das normas jurídicas.

Deste modo, consideram-se “contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento”. Sendo que a publicidade funciona, também como condição de eficácia das normas federativas. Isto porque *“los destinatarios de la potestad disciplinaria deben conocer, antes de realizar la conducta, su ilicitud y así prever las consecuencias sancionadoras que su realización lleva aparejada, y ello sólo es posible mediante la publicación de la norma que tipifica la conducta ilícita”*.

Espaço conclusivo

Desde a LBSD que as federações desportivas, com estatuto de utilidade pública desportiva, sempre foram consideradas associações privadas, sem fins lucrativos, que exercem poderes públicos. Poderes que foram atribuídos nos anos 40, mediante o Decreto-Lei n.º 32 241, de 5 de Setembro de 1942. Foi a partir deste Decreto-Lei que o desporto deixou de ser um sistema auto-regulado de acordo com a autonomia privada, para passar a auto-regular-se mediante intervenção estatal.

Assim, às federações desportivas foram atribuídos determinados poderes públicos, entre os quais, poderes regulamentares. As federações desportivas, com estatuto de utilidade pública desportiva, passaram, desta forma, a emanar regulamentos administrativos¹⁰², visto derivarem de poderes públicos. Porém, não nos podemos esquecer que nem todos os regulamentos são administrativos, pois nem todos derivam do exercício de poderes públicos.

Deste modo, verifica-se a necessidade de publicidade dos regulamentos emitidos pelas federações desportivas. Isto porque se tratam de actos unilaterais e impositivos, que produzem efeitos externos, que vão além do organismo que os emite. Ou seja, os regulamentos produzem efeitos que irão afectar 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.

A publicidade é, assim, um dos requisitos a ter em conta no momento em que se pratica um acto normativo, e tem como fundamento um princípio

¹⁰² Como refere Pedro Gonçalves, em Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas ...*, p. 859, “os regulamentos que contemplam tais matérias constituem regulamentos administrativos, revestindo também essa natureza os actos jurídicos que os apliquem em casos concretos, desde que, obviamente, satisfaçam os requisitos de natureza material do conceito de acto administrativo”.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

base do Estado de Direito, o princípio da segurança jurídica, que engloba o princípio da confiança.

Pretende-se, assim, que não hajam decisões secretas, com modificações inesperadas da esfera jurídica de terceiros. Ou seja, por outras palavras, pretende-se que os indivíduos tenham confiança no Direito, que tenham não só conhecimento, como a possibilidade de a todo o tempo vir a conhecer, as possíveis consequências dos seus actos. Até para que estes sejam tomados de forma mais livre e consciente.

Assim, o princípio de que o desconhecimento não vale como escusa ao direito, apenas poderá ser aplicado na estrita medida em que exista a possibilidade do indivíduo conhecer o mesmo.

Deste modo, como se processa a publicidade dos regulamentos das federações desportivas?

De acordo com o n.º 3 do artigo 119.º da CRP76, não cabendo o acto no n.º 1, do mesmo artigo, então a lei consagrará as formas de publicidade dos demais actos, assim como as consequências da sua falta.

No caso das federações desportivas, prevê o artigo 8.º do RJFD2008, a publicidade das decisões das federações, onde se enquadram os regulamentos, estabelecendo que tal publicidade deve ser feita na página da Internet da federação em causa, mas não estabelecendo qualquer tipo de consequência para a não publicação.

Mas, para além da CRP76 e do RJFD2008, há ainda que ter em conta a LIPFD e o Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*, nomeadamente para perceber se pode, ou não, haver uma obrigatoriedade de publicação dos regulamentos federativos em *DRE*.

Estipula a LPIFD no artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, quais os actos a publicar em 1ª e 2ª série, sendo que em nenhum deles se consegue enquadrar o regulamento federativo. No entanto, o corpo do n.º 3 desse artigo 3.º apenas prevê exemplos não taxativos de actos que podem ser publicado em 2ª série do *DRE*.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Consequentemente, há que analisar o Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*, uma vez que é este que estipula a organização da 2ª série, prevendo outros actos (artigo 7.º), de determinadas entidades (6.º), que podem aqui ser publicados.

Neste quadro, e tendo em conta os artigos 6.º, n.º 1, alínea e), e 7.º, n.º 1, alínea ai), aquilo que se procurou apreender foi se as federações desportivas poderiam ser consideradas parte da Administração Pública, mormente da administração autónoma, ou se apenas se verificava a prática de actos materialmente administrativos por parte das mesmas, sem a necessária integração na Administração Pública.

Com isto, o que se coloca em causa não é a natureza da entidade federação desportiva, indiscutivelmente de índole privada. Mas sim a integração das federações na Administração Pública, nomeadamente quando em causa está a prática de actos que derivam de poderes públicos.

Deste modo, confirmou-se que a administração autónoma é uma forma de descentralização do poder público, em que tais poderes recaem sobre os próprios interessados, numa auto-organização e administração. O Estado aproveita, assim, a existência de uma entidade, ainda que privada, e sem alterar a sua natureza atribui-lhe poderes públicos. Passando o Estado a ter meros poderes de tutela, mediante fiscalização e controlo. Neste caso, a própria CRP76 no artigo 199.º, alínea a) prevê a sujeição da administração autónoma à Administração Pública e no artigo 267.º, n.º 6, a possibilidade de entidades privadas exercerem poderes públicos.

Assim, considerámos que as federações desportivas, ainda que mantendo a sua índole de associação privada, pertencem à Administração Pública, na vertente administração autónoma, aquando do exercício de poderes públicos.

Isto poderia, numa primeira leitura, levar a que se considerasse os regulamentos federativos como actos a publicar em 2ª série do *DRE*. Porém, à luz do artigo 5.º, n.º 2 do Regulamento de Publicação de Actos no *Diário da República*, tal não é possível, pois o regulamento não vale por si mesmo e,

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

como vimos, não existe nenhuma norma legal que imponha uma obrigação de publicar os regulamentos federativos em 2ª série do *DRE*, algo que se poderia esperar, por exemplo do artigo 8.º do RJFD. Fora isto, o regulamento federativo apenas será publicado em 2ª série se, por mera conveniência, uma federação desportiva assim estipular no próprio regulamento.

Ora se não é obrigatória a publicidade em 2ª série do *DRE* e o artigo 8.º do RJFD2008 não estipula qualquer consequência para a falta de publicidade, o que é que acontece se uma federação desportiva não publicar o seu regulamento, ou não o tiver publicado de forma consolidada e actualizada?

Tendo em conta a análise feita, a nossa conclusão é a de que não há qualquer consequência para a violação do dever de publicidade dos regulamentos federativos, pois o artigo 8.º é omissivo e mais nenhum diploma poder ser aplicado, ou seja, não se pode aplicar a ineficácia prevista quer no artigo 119.º, n.º 2 da CRP76, quer no artigo 1.º, n.º 1 da LPIFD.

Concluindo, num domínio em que estão em causa direitos, liberdades e garantias, nomeadamente quanto aos regulamentos disciplinares, com regime sancionatório público, em que se exige o conhecimento dos regulamentos das competições nacionais, o sistema não pode viver na incerteza jurídica quanto à publicidade feita na Internet. Publicidade da qual não decorre sequer consequências da sua violação.

Deste modo, a solução adequada, justa e racional para os cidadãos na área do desporto federado só pode ser a publicidade em *DRE*, nomeadamente em 2ª série.

No caso do acórdão do *Tribunal Superior de Justicia, Comunidad de Madrid*, Sala de lo Contencioso, considerou-se que revestindo as normas dos regulamentos disciplinares das federações desportivas verdadeiras normas jurídicas, e sendo estas as normas que exigem, para o seu conhecimento, consistência e certeza, a sua publicação tem que ocorrer “*en el instrumento oficial de publicación de las normas jurídicas, de las disposiciones administrativas, que es, exclusivamente, el diario oficial que corresponda*”.

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

Para Juan Ignacio del Valle de Joz, *“la doctrina de la sentencia es, indudablemente, respetuosa con el principio de seguridad jurídica, que constituye el fundamento de la publicidad de las normas, y que resulta de especial transcendencia cuando se trata del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa”*¹⁰³. Deste modo, *“trasladando estos razonamientos al asunto resuelto por la sentencia comentada, no puedo sino llegarse a la conclusión de que, efectivamente, la solución ofrecida por ella es la que resulta más correcta en términos constitucionales”*¹⁰⁴.

Por último, indo além do objecto da nossa investigação, não se pode deixar de apontar que os regulamentos analisados não contêm norma habilitadora.

¹⁰³ Juan Ignacio del Valle de Joz, Principio de legalidad en materia sancionadora deportiva: eficacia y requisitos de publicidad de los reglamentos disciplinarios federativos – Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 Junio de 2009, recurso num. 264/2008 (JUR 2009, 342500), in *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, p. 405 (397-406).

¹⁰⁴ Juan Ignacio del Valle de Joz, Principio de legalidad..., p. 406.

Bibliografia

- ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, *Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade*, Edições Almedina, Coimbra, 1987;
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, reimpressão, Edições Almedina, Abril de 2002;
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª edição, Edições Almedina, Novembro de 2006;
- ASCENSÃO, Oliveira, *Teoria Geral do Direito Civil*, Volume I, Faculdade de Direito de Lisboa, 1995/96;
- BOTELHO, José Manuel da S. Santos, ESTEVES, Américo J. Pires, PINHO, José Cândido de, *Código do Procedimento Administrativo*, 3ª edição actualizada e aumentada, Edições Almedina, 1996;
- BRITO, Miguel Nogueira de, O novo regime das Federações Desportivas, in *Desporto&Direito, Revista Jurídica do Desporto*, Ano VII, Setembro/Dezembro 2009, nº19, pp. 9 a 47;
- CAETANO, Marcello, *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição Brasileira de 1977, 2ª reimpressão portuguesa, Edições Almedina, Fevereiro 2003;
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional*, 7ª edição, Edições Almedina, 2003;
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª edição, Editora Âncora, 2009;
- CORDEIRO, António Menezes, *Tratado de Direito Civil Português*, Parte Geral, Tomo III, 2ª edição revista e actualizada, Edições Almedina, 2007;

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

- CORDEIRO, António Menezes, *Manual de Direito das Sociedades*, Volume I, 2ª edição actualizada e aumentada, Edições Almedina, 2007;
- CUNHA, Paulo Olavo, *Direito das Sociedades Comerciais*, 4ª edição, Edições Almedina, 2010;
- FERNANDES, Luís A. Carvalho, *Teoria Geral do Direito Civil*, Volume I, 2ª edição, Editora LEX, Lisboa, 1995;
- GONÇALVES, Pedro, A «soberania limitada» das federações desportivas, anotação *in Cadernos de Justiça Administrativa*, nº59, Setembro/Outubro, 2006;
- GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos*, Edições Almedina, Coimbra, 2005;
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, Edições Almedina, 2005;
- HENRIQUES, Paulo Videira, O regime geral das associações, *in Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, Volume II, Coimbra Editora, Janeiro de 2006, pp. 271 a 303;
- HÖRSTER, Heinrich Ewald, *A Parte Geral do Código Civil Português: teoria geral do direito civil*, 4ª reimpressão da edição de 1992, Edições Almedina, Março de 2007;
- JOZ, Juan Ignacio del Valle de, Principio de legalidad en materia sancionadora deportiva: eficacia y requisitos de publicidad de los reglamentos disciplinarios federativos – Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 Junio de 2009, recurso num. 264/2008 (JUR 2009, 342500), *in Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, pp. 397 a 406
- MEIRIM, José Manuel, *A Federação Desportiva como Sujeito Público do Sistema Desportivo*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002;

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

- MEIRIM, José Manuel, *A Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto. A regulamentação das normas constantes dos Capítulos I, II e III*, CONFEDERAÇÃO DO DESPORTO DE PORTUGAL, p.26, http://www.cdp.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3489&Itemid=2;
- MEIRIM, José Manuel, O Estado de direito democrático (rectificado, republicado e, de novo, rectificado), in *Legislação, Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 51, Janeiro/Março, 2010, p. 45-90;
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 4ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, 2008;
- MIRANDA, Jorge, A Jurisprudência do Tribunal Constitucional em 1995, in *O Direito*, Ano n.º 128, 1996, I-II (Janeiro-Junho);
- MONCADA, Luís S. Cabral de, *Estudos de Direito Público*, Coimbra Editora, 2001;
- MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, reimpressão, Coimbra Editora, Junho de 2003;
- OLIVEIRA, Mário Esteves, GONÇALVES, Pedro Costa, AMORIM, João Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo*, Edições Almedina, Coimbra, Abril 2007;
- OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Edições Almedina, 2003;
- PINTO, Carlos Alberto da Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4ª edição, Coimbra Editora, 2005;
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Edições Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1976;
- RAPOSO, Mário Mota, *As federações desportivas. O Estatuto de utilidade pública desportiva: atribuição, suspensão e cancelamento*, Lisboa, Instituto do Desporto de Portugal, 2003;

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

- SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo*, Editora Prefácio, 2009;
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 2ª edição, Edições D. Quixote, Novembro 2006;
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2ª edição, Edições D. Quixote, Setembro 2009;
- VASCONCELOS, Pedro Pais de, *Teoria Geral do Direito Civil*, 5ª edição, Edições Almedina, Outubro de 2008.

Jurisprudência:

- Acórdão TC n.º 472/89 de 12-07-89, Processo n.º 178/86, Relator: Conselheiro Martins da Fonseca, in www.tribunalconstitucional.pt;
- Acórdão do STA de 28-9-1990, Processo n.º 027317, Relator: Varela Pinto, in www.dgsi.pt;
- Acórdão do STA de 13-11-1990, Processo n.º 027407, Relator: Artur Maurício, in www.dgsi.pt;
- Acórdão do STA de 18-2-1992, Processo n.º 025785, Relator: Costa Aires in www.dgsi.pt;
- Acórdão do STA de 19-5-1992, Processo n.º 027217, Relator: Rui Pinheiro, in www.dgsi.pt;
- Acórdão TC n.º 730/95 de 14-12-95, Processo n.º 328/91, Relator: Conselheiro Guilherme da Fonseca, in www.tribunalconstitucional.pt;

A Publicidade dos Regulamentos das Federações Desportivas

- Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 114/85, *in* <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/aaf91c6f61c76f2c8025661700420535?OpenDocument>;
- Parecer da Procuradoria-Geral da República, n.º 7/2001, *in* <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/1aeda5710f2de7ca802569fa004f5e0d?OpenDocument>;
- Sentença n.º 808/2009 do Tribunal Superior de Justicia, Comunidad de Madrid, Sala de lo Contencioso, de Junio 30 2009, *in* <http://tsj.vlex.es/vid/-76795007>