

1. INTRODUÇÃO

Com a convocação do Congresso do Desporto – compromisso programático que o Governo assumiu, antes demais, com o associativismo desportivo – iniciou-se um processo de evidente convicção perante todos os agentes desportivos de que, finalmente, o Desporto Português poderá ser dotado de um regime jurídico efectivamente estudado e projectado de e para o associativismo desportivo, reconhecendo o Desporto Português sem todas as suas vertentes e elementos e oferecendo um conjunto de normas que se adequem à realidade social, económica e jurídica que constitui o Sistema Desportivo Português.

Desde o momento em que o Sr. Secretário de Estado da Juventude e do Desporto lançou o repto do Congresso, a FPF entendeu ser seu objectivo essencial participar activamente no processo de reforma do sistema desportivo que, deste modo, se perspectiva, acolhendo as experiências e os anseios de todos os agentes no seu seio e projectando-os num trabalho que, esperamos, contribuirá para uma mais consciente discussão dos problemas e objectivos do Desporto Português.

Apesar de uma forte clivagem que de há longo tempo (demasiado tempo, pensamos) norteia as relações do Futebol com o restante associativismo desportivo, ou deste com aquele, a verdade é que o actual sistema normativo não se mostra confortável nem a uns nem a outros.

Por outro lado, a verdade é que nada justifica tal clivagem, que a Federação Portuguesa de Futebol não deseja nem alimenta e que, em nosso entender, resulta de um conjunto de mal entendidos que deverão ser prontamente rechaçados a fim de que todo o movimento desportivo português possa, em unísono dentro das suas diferenças pontuais, intervir de forma activa neste evento que se pretende da maior importância para o futuro do Desporto Português.

2. AS RAZÕES DA PROPOSTA

Numa primeira leitura, dir-se-á que o Congresso do Desporto, enquanto realização do actual Governo se configura como uma resposta – que se quer bem diferente – ao processo de elaboração da actual Lei de Bases do Desporto, Lei nº30/2004, de 21 de Julho.

Se bem que os textos políticos e algumas notícias não sejam uniformes na apresentação do Congresso, sua missão e finalidade, esta realização, entre outros objectivos, não pode deixar de ser vista pelos operadores desportivos, como uma forma de participação na elaboração de uma nova lei-quadro do desporto nacional.

Equivale isto a dizer que as federações desportivas titulares do estatuto de utilidade pública desportiva, como é o caso da Federação Portuguesa de Futebol, têm não só o direito, mas também o dever de contribuir neste procedimento ¹.

Esta colocação é, aliás, mais exigente para a Federação Portuguesa de Futebol, uma vez que se trata da mais importante federação desportiva do sistema desportivo português.

O primeiro texto de referência a ter em conta é o Programado XVII Governo Constitucional. Daí se retira que para o actual Governo a *Lei de Bases do Desporto, recentemente aprovada, [...] nem contribui para a resolução dos problemas do desporto português. Ignorou a realidade, marginalizou o movimento associativo e esqueceu a crescente importância das autarquias locais no desenvolvimento desportivo nacional. Ora é justamente na coexistência, parceria e colaboração entre o Estado e o movimento associativo que assenta a realidade do desporto em Portugal, de que as escolas e os clubes devem ser a base.*

Contudo, é a propósito do objectivo da generalização da prática desportiva em segurança que se refere a realização de um Congresso do Desporto. Com efeito, trata-se de uma proposta para 2005, *envolvendo todo o País e todos os agentes desportivos e promovendo um diálogo verdadeiro entre o Estado e o movimento associativo, responsabilizando todos pelo futuro do desporto português e sustentando as correcções e ajustamentos legislativos e regulamentares consequentes* (o sublinhado é nosso).

Como se vê, embora enquadrado formalmente de modo limitado [...], o Congresso do Desporto parece também pensado para servir de suporte à renovação da legislação desportiva.

¹Confira-se espaço a um excerto da comunicação de PAULO FRISCHKNECHT “Reforma do Sistema Desportivo”, na sessão de abertura do Congresso: *De facto, na fase de apresentação duma reflexão e discussão, a três meses, espera-se que cada Federação Desportiva defina a sua Missão, em função das novas realidades desportivas e económicas do País. Deverá ser em função da redefinição desta Missão que deve resultar uma nova atitude do Estado, face às suas inalienáveis responsabilidades junto das populações e, concomitantemente, das Organizações que melhor traduzem a promoção e divulgação de oferta no campo das actividades físicas.*

E, se houvesse dúvidas a este respeito, declarações políticas posteriores dissiparam-nas por completo².

Por exemplo, o Ministro da Presidência na sessão de abertura do Congresso³, questionou:

Perguntar-me-ão: mas este Congresso não se destina, também, a preparar uma Lei de Bases do Desporto ou do Sistema Desportivo? Uma lei em que se revejam mais os agentes desportivos do que sucede com a lei que temos? Com certeza que sim. Também queremos uma nova Lei de Bases do Desporto.

Mais adiante, ao especificar os temas do futuro do desporto em Portugal, adiantou: *Em quarto lugar, a revisão da Lei de Bases do Desporto. É aí que verdadeiramente importa identificar as tarefas do Estado, das autarquias, das federações, das associações, de todo o sistema institucional do desporto.*

E rematou do seguinte modo: *Minhas senhoras e meus senhores, poderíamos ter feito uma lei. Pedíamos a 2 ou 3 juristas que nos fizessem uma Lei de Bases do Desporto, para ser apreciada em Conselho de Ministros e depois, na Assembleia da República [...] Preferimos outro caminho: apelar à participação de todos os agentes desportivos.*

Na mesma ocasião, referiu, no seu discurso, o Secretário de Estado da Juventude e do Desporto:

Há cerca de um ano, quando preparámos o Programa do Governo e introduzimos nesse Programa do Governo como compromisso a realização do Congresso do Desporto em 2005, andávamos bem avisados. Queria aqui dizer, em frente do movimento associativo, [...] que em boa parte foi por respeito para com o movimento associativo que este objectivo foi introduzido no Programa de Governo. Porque o movimento associativo tinha pouco tempo antes assistido ao nascimento de uma Lei de Bases feita sem ter sido tido nem achado para a sua organização, preparação e aprovação. Nós entendemos, então como agora, que nenhuma Lei de Bases nem nenhuma legislação, para servir como deve, pode conseguir os seus objectivos se não passar por uma concertação clara, uma concertação séria entre o Estado e o movimento associativo. Por isso, entendemos naquela altura que era primordial, [...] fazer este Congresso, para convosco discutir sobre o futuro do Desporto em Portugal. E mais à frente: Temos assim dois meses para trabalhar, e temos dois meses para chegarmos no final a conclusões e a orientações.

² Não se esqueça o próprio texto de introdução do Congresso: *Esta reunião magna pretende envolver todo o País e todos os agentes desportivos, promovendo um verdadeiro diálogo entre o Estado e o movimento desportivo, responsabilizando todos pelo futuro do desporto português e sustentando as correcções e ajustamentos legislativos e regulamentares consequentes (sublinhámos).*

³ Matosinhos, 12 de Dezembro de 2005.

Faremos uma nova Lei de Bases do Desporto, faremos legislação e regulamentação de acordo com aquilo que forem as nossas conclusões, as nossas comuns considerações sobre aquilo que importa fazer e alterar. Mas não terá apenas consequência na legislação. A legislação é uma consequência óbvia, mas é preciso que este Congresso tenha mais consequências. Por fim, parece já haver um prazo limite para a apresentação dessa lei-quadro: A nova Lei de Bases será apresentada por mim pouco tempo depois do final do Congresso. Data exacta para apresentar não há, mas se passar dos 30 dias depois do fim do Congresso é sinal que as coisas não estão a correr bem⁴.

3. OS PRINCÍPIOS DA PROPOSTA

Abordar, de modo construtivo, um projecto como aquele que se propõe o próprio Congresso, para além do desafio que constitui em si mesmo, representa assentar desde logo métodos e critérios de análise que determinarão a forma de tratar os temas em causa.

Para tanto, a Federação Portuguesa de Futebol entendeu que reformar não significa, necessariamente, rasgar tudo o que existe e partir para inovações despidas de raiz. Pelo contrário, decidiu-se interpretar a situação actual, não descurando as lições do passado, procurando alcançar as reformas desejadas a partir do que de positivo se acha estruturado.

Por tal razão, entendeu-se dever formular uma proposta concreta de Lei de Bases do Desporto (ou do Sistema Desportivo), concebida a partir dos modelos referenciais directos que são a actualmente em vigor⁵ e a que existiu desde 1990⁶.

Esta constituirá, para além desta simples introdução, a primeira parte da proposta, sendo a segunda composta por um conjunto de enunciados de princípios e conceitos a verter num leque bastante alargado de diplomas a criar ou reformar, a partir dos actualmente existentes, os quais constituirão, uma vez aprovados, o pacote normativo destinado a regular a actividade do Desporto Português, em todas as suas vertentes.

Como seria de esperar, para a FPF, como a maior federação desportiva do país, as normas que devem balizar as federações desportivas na sua actividade representam matéria a requerer a sua maior atenção. Estamos num domínio dir-se-ia natural da FPF.

Muito desse regime passa, como é bom de ver em face do modelo adoptado pela LBSD e pelo RJFD, e não abalado pela LBD, pelo regime jurídico do estatuto de utilidade pública desportiva, projectando-se em diversas áreas da FPF.

⁴Declaração do Secretário de Estado da Juventude e do Desporto, em entrevista à TSF/Jornal de Notícias (17 de Dezembro de 2005).

⁵Lei nº30/2004, de 21 de Julho

⁶Lei nº1/90, de 13 de Janeiro

A organização interna, incluindo a estrutura orgânica (órgãos estatutários, sua composição e competências), a inserção do sector profissional, o estatuto dos titulares dos seus órgãos, mas também as normas sobre as competições que organiza e as selecções nacionais, são espaços de interesse e preocupação da FPF.

Contudo, olhando agora apenas para uma lei-quadro, grande parte desses domínios normativos vêem-se excluídos, sendo antes matéria de diploma de desenvolvimento.

Nesse sentido, a FPF proclama, desde já, todo o seu interesse e empenhamento em participar na elaboração (ou revisão) do diploma sobre o regime jurídico das federações desportivas.

No entanto, ao nível de uma lei de bases, pensamos que algo deve ficar bem assente: a natureza intrinsecamente privada (sob forma associativa) das federações desportivas.

Desta proclamação decorre – e julgamos que tal deve ser expressamente recolhido no texto de uma nova lei de bases – que mesmo as interferências públicas ditadas pela concessão do estatuto de utilidade pública desportiva, se devem limitar ao estritamente necessário para a preservação do interesse público imanente ao exercício de poderes públicos por parte das federações desportivas.

Por outras palavras, a Lei de Bases deve firmar, como princípio geral, o valor da liberdade de associação, em todas as suas vertentes, incluindo a da auto-organização e prossecução livre dos fins federativos.

As limitações desses valores, que venham a decorrer da concessão do estatuto de utilidade pública desportiva devem, em consequência, pautar-se pelo respeito dos princípios da necessidade, da proporcionalidade e da adequação.

Procuraremos, de seguida, elencar os princípios essenciais que norteiam as propostas que a Federação Portuguesa de Futebol decidiu apresentar a debate deste Congresso, com os esclarecimentos, comentários e notas informativas que pensamos serem fundamentais para o bom entendimento da mesma.

4 – PRINCÍPIOS PARA UMA NOVA LEI DE BASES

4.1 - O presente estudo pretende estabelecer as bases gerais de um renovado sistema desportivo. Partindo da análise do actual sistema e do que, ao longo dos últimos 15 anos se vem escrevendo e dizendo em benefício ou em crítica do mesmo, procurou-se estabelecer os parâmetros de um sistema que, embora salvaguardando os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e das instituições no exercício dos elementares direitos à prática desportiva e à associação para organização e desenvolvimento da prática desportiva, assegure também a liberdade de

associação e reconheça os organismos nucleares do associativismo desportivo como as fontes de emanação das normas e da organização desportiva: as federações desportivas.

Este projecto partiu, pois, dos normativos já existentes, acrescentando-lhes ou deduzindo-lhes o que lhes faltava para integral normação do universo desportivo ou lhes acrescia em excesso de regulação estatal onde deveria primar a iniciativa privada e a regulação desportiva.

Não sendo, como não é, um projecto acabado, procura enunciar uma Lei de Bases (norma essencial, de características constitutivas, do sistema desportivo) devidamente articulada, estabelecendo o que se entende serem os princípios básicos da demais legislação destinada a integrar o sistema desportivo, sem prejuízo de outras normas e regulamentos a introduzir a todo o tempo.

4.2 - As normas que se ocupam do regime jurídico do estatuto de Utilidade Pública Desportiva revestem-se, naturalmente, de uma relevância acrescida. Em causa está, desde logo, o relacionamento do Estado com as federações desportivas. Não se crê que o modelo que vigora desde 1990, se vá ver alteado em profundidade, operando-se como que uma *pequena revolução* naquelas regras de relacionamento.

Independentemente da tradução desse regime ao nível do diploma regulamentador – e de novo se afirma a importância que reveste, para a FPF, a participação na procura de soluções legais alternativas ao regime vigente –, cremos que muito deverá ser alterado no âmbito de uma nova Lei de Bases.

O estatuto de utilidade pública desportiva é um domínio dos mais sensíveis da construção legal do sistema desportivo. Em causa estão matérias como a do exercício de poderes públicos por parte das federações desportivas – acompanhada da inerente fiscalização pública de parte da sua actividade –, os direitos correlativos à concessão desse estatuto, para além de inúmeras consequências que a titularidade do estatuto acarreta.

É, por conseguinte, uma matéria a reclamar o máximo de objectividade nos momentos da sua concessão, suspensão ou cancelamento, de molde a que não fique nas “mãos do legislador de desenvolvimento”, nem da Administração Pública, a possibilidade de gozarem de um amplo espaço de manobra.

Há, pois, que limitar, ao nível da Lei de Bases, esse espaço, em nome da liberdade de associação e do respeito do valor do associativismo desportivo, em particular das federações desportivas.

Assim sendo, entende a FPF, que a norma da nova Lei de Bases deve objectivar as condições de atribuição desse especial estatuto (um pouco à semelhança do que ocorreu com a LBSD) e, mais do que isso, objectivar também os pressupostos cujo preenchimento pode conduzir à

sua suspensão ou cancelamento. Por outro lado, crê-se que seria igualmente importante consagrar na Lei de Bases o princípio da unicidade na concessão do estatuto de utilidade pública desportiva, afastado pela LBD, mas presente na LBSD.

Em suma, nesta matéria, a filosofia a seguir, pelo menos na visão da FPF, deve ser a de recolher na Lei de Bases uma boa parte do essencial normativo, não deixando grande espaço de concretização ao legislador de desenvolvimento. Assim o exige a relevância do que se encontra em causa.

4.3 - As federações desportivas devem ser consideradas como pilar fundamental do sistema desportivo. Tal consagração deve precipitar-se em toda a sua regulação e determinar, desde logo ao nível dos aspectos anteriormente enunciados, soluções normativas ao nível do desenvolvimento da Lei de Bases que cabalmente demonstrem esse reconhecimento.

Neste domínio, andou bem a LBD, recolhendo inclusive a mensagem política da própria Comissão Europeia, na salvaguarda de um modelo desportivo europeu.

Se as federações desportivas, no sistema desportivo nacional, são vistas como o elemento chave do associativismo desportivo, tal só poderá acarretar que, por elas, devem também passar tomadas de decisão bem significativas para o sistema desportivo.

Tal princípio tem necessariamente que projectar-se, por exemplo, ao nível do enquadramento da actividade desportiva profissional. Servirá de muito pouco, mesmo face aos objectivos europeus da preservação de um modelo diferenciado do norte-americano, afirmar o princípio e, depois, nas normas concretas, abrir caminho a uma quase independência das competições desportivas profissionais, cada vez mais longe da supervisão federativa.

4.4 – A definição de federação desportiva merece atenta reflexão, pois que as federações desportivas deviam propor-se, nos termos dos respectivos estatutos, prosseguir, entre outros, os seguintes objectivos gerais:

- Promover, regulamentar e dirigir, a nível nacional, a prática de uma modalidade desportiva ou conjunto de modalidades afins;
- Representar perante a Administração Pública os interesses dos seus filiados;
- Representar a modalidade desportiva, ou conjunto de modalidades afins, junto das organizações congéneres estrangeiras ou internacionais.

Refira-se ainda a seguinte divergência entre a realidade federada e a superestrutura normativa. Como se sabe, desde o seu nascimento – para algumas logo em finais do século XIX e princípios do século XX (para a FPF, em 1914) – as federações desportivas foram, acima de tudo, olhando a sua raiz de pessoa colectiva de natureza associativa, associações de associações de modalidade (distritais ou regionais).

Significa isto que os associados naturais das federações desportivas, desde o momento da sua criação até à actualidade, são essas associações de clubes. Ora, inexplicavelmente, a partir de 1990, todo o ordenamento jurídico labora como que na inexistência dessas associações, como que receando pronunciar o seu nome⁷.

Mesmo perante as normas que determinam a actual composição da assembleia geral das federações desportivas – que abrem a porta a uma representatividade e legitimidade acrescidas –, o certo é que continuam a ser essas associações – os sócios fundadores das federações desportivas – a ser um dos principais pilares da actividade federativa.

4.5 - A solução da vigente LBD – artigo 23º – no que particularmente se refere aos estatutos federativos é um bom exemplo de desnecessidade e inoportunidade. Na verdade, e independentemente de se formular aqui qualquer juízo crítico sobre o elenco aí estabelecido sobre as matérias a especificar e regular, a simples previsão numa Lei de Bases revela-se, no entender da FPF, perfeitamente desnecessária.

Trata-se, em bom rigor, de matéria a abordar no regime jurídico das federações desportivas e do estatuto de utilidade pública desportiva. Nesse momento, será de debater a necessidade de uns estatutos modelados pela lei e os termos em que o será.

Para a FPF um preceito como o do artigo 23º não tem cabimento numa Lei de Bases.

4.6 - As federações desportivas deverão ter um papel interventivo na definição do regime jurídico contratual dos praticantes desportivos profissionais e do contrato de formação desportiva. A consagração deste direito de participação na elaboração desta específica legislação laboral deve ser mantida. Encontra-se estabelecida desde 1990 (artigo 14º, nº4, da LBSD).

4.7 - O reconhecimento do papel dos dirigentes desportivos é um dos domínios que se deve ter em conta preferencialmente no âmbito das normas regulamentares de uma Lei de Bases.

⁷ Recorre-se a um conceito muito mais amplo e que nega a tradição e a actual realidade desportiva, como seja o de *agrupamento de clubes*

A referência à importância dos dirigentes desportivos, nomeadamente os que trabalham em regime de voluntariado, e as injunções legislativas presentes na LBD, entende-se serem menções suficientes neste plano de análise, devendo contudo consagrar-se (mas não regulamentar-se) o princípio do apoio ao dirigente benévolo, através do reconhecimento da expressão económica do seu empenho social no desenvolvimento desportivo, sendo da competência da legislação regulamentar estabelecer regras compensatórias do esforço produtivo envolvido no processo desportivo.

4.8 - A resolução dos conflitos desportivos (ou a Justiça desportiva) é sempre uma matéria que levanta acesa discussão, embora seja preciso enfatizar que o Estado e as federações desportivas – aqui incluindo as internacionais – também se vão aproximando na procura de soluções que levem em conta a especificidade desportiva.

Contudo, olhando o estado alcançado pela LBD e as críticas que, de todos os quadrantes, lhe foram endereçadas, a justiça desportiva, no quadro de uma lei de bases tem que ser necessariamente repensada. Tal operação deve centrar-se em dois domínios essenciais, quais sejam o do acesso aos tribunais e o da arbitragem.

No que concerne à primeira vertente recolheríamos, quase por inteiro, a versão do artigo 25º da LBSD, norma que foi pacificamente interpretada e aplicada, quer pelos operadores judiciais, quer pela doutrina, quer ainda pelos agentes e organizações desportivos. Apenas formularíamos, para consolidação do adquirido, o aditamento, na definição de questões estritamente desportivas, de uma alusão á competição em concreto.

Abordando a temática da arbitragem desportiva como meio alternativo aos tribunais para a composição de litígios desportivos dir-se-á, desde logo, que a construção verdadeiramente peregrina da LBD deve ser liminarmente rejeitada.

Significa este estado de coisas, num primeiro momento, que a arbitragem deve ser recolocada no seu natural habitat: no domínio da vontade da autonomia privada desportiva. Assim sendo, se bem que possa haver uma menção ao seu valor na Lei de Bases (eventualmente com a menção de um apoio público a essa solução), em todo rigor, não se torna tal referência necessária.

A arbitragem como forma de resolução de litígios desportivos – num sentido amplo – já encontra exemplos no nosso próprio ordenamento jurídico-desportivo (mesmo no seio da FPF), não se configurando necessário que uma lei venha dispor substancialmente sobre essa matéria.

Para ir mais longe, consagrando, por exemplo, um Tribunal Arbitral do Desporto, basta a conjugação das vontades das federações desportivas nacionais e do Comité Olímpico de Portugal.

São conhecidas, no entanto, outras soluções para a resolução dos conflitos desportivos. Poderíamos citar o modelo espanhol, francês ou italiano, países em que a intervenção pública no desporto é por demais conhecida e, em alguns aspectos, mais intensa do que no nosso país. Todos eles, não obstante as diferenças, procuram retardar o momento em que as questões desportivas chegam aos tribunais comuns.

A FPF encontra-se, naturalmente disponível para debater o melhor modelo dentro dessa óptica de garantia de acesso aos tribunais, mesclada com soluções que, não pondo em causa esse direito fundamental, conduzam a que se leve em consideração a especificidade do conflito desportivo.

Uma coisa, porém, deve ser dada como adquirida na futura lei de bases: a inadequação das soluções consagradas pela LBD quanto à justiça desportiva, vista numa perspectiva ampla.

4.9 – No que respeita à qualificação da actividade desportiva federada, afigura-se totalmente errónea a redução da actividade desportiva, levada a cabo no seio das federações desportivas, a uma actividade não profissional.

Na realidade da vida desportiva, e até na lógica da própria LBD, a actividade desportiva profissional encontra-se inserida no sector federado.

Se existe domínio em que a FPF não pode deixar de intervir – sem desprezar todos os restantes numa séria preocupação de colaborar para o encontrar de um desporto melhor – tal é, por excelência, o da busca de um novo enquadramento normativo para as ligas profissionais de clubes.

Não se deixem sem reparo os erros de que padece o artigo 61º da actual LBD e que devem merecer urgente alteração. As suas contradições – incluindo as que derivam da sua conjugação com os artigos 18º e 19º – são tão manifestas que nos dispensamos de as referir por extenso⁸.

Por tudo, merece cuidado a consagração do primado da competência das federações desportivas para a definição da moldura geral das competições desportivas, sem prejuízo das específicas competências de organismos próprios que, no seu seio, processem a gestão das competições de natureza profissional, o que caberá regular em sede do RJFD.

⁸Demos um mero exemplo.

De acordo com o seu nº1, alínea a), os *clubes ou sociedades desportivas de natureza profissional*, para efeitos de participação em competição desportiva profissional, devem integrar a sua equipa *exclusivamente com praticantes desportivos profissionais ou em regime de contrato de formação desportiva*. Contudo, ao definir tais competições, o nº3, apenas se refere à integração, também exclusiva, de *clubes e praticantes profissionais*.

5 – NOTAS À REFORMA DA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

Encerrada a questão da Lei de Bases, com a sua aprovação, promulgação e publicação, há que deitar mãos, de imediato à (re)formulação de todo um quadro normativo destinado a regulamentar a aplicação dos princípios ali consagrados.

Entende a FPF que, nesta matéria, cabe iniciar, desde já, uma concertada discussão, vertendo-se neste fórum de análise e reflexão algumas das ideias essenciais a converter em normas que urgem criar ou adaptar, para consolidação do sistema regulador do desporto Português.

A proposta que, nesta matéria, se apresenta não esgota a necessidade normativa do sistema desportivo, mas reflecte algumas das principais preocupações, não só da Federação Portuguesa de Futebol enquanto entidade reguladora da modalidade Futebol (com o peso específico que efectivamente tem no contexto do desporto em Portugal) mas igualmente da generalidade do associativismo desportivo de que esta federação faz parte integrante e aqui deseja reassumir.

Ao invés do que se fez relativamente à Lei de Bases, optou-se por enunciar as linhas gerais de análise e correcção, traduzidas no trabalho complementar que elenca os princípios a regular.

5.1 – O regime jurídico das federações desportivas constitui o diploma fundamental da organização estrutural do desporto. Desde logo porque permite a concretização do primado das federações como entidades nucleares na organização e disciplina das modalidades desportivas.

Neste regime jurídico, importa definir o regime das federações desportivas com competições desportivas profissionais, de modo a orientar o associativismo desportivo na senda da estruturação do desporto profissional de molde a adequar as regras a uma concepção sócio-económica legalmente enquadrada.

Lidos os textos políticos, vê-se afirmada, por mais de uma vez, a necessidade de reavaliar o desporto profissional. Nesse sentido, chegam-se mesmo a indicar alguns domínios já eleitos:

As condições de exercício dos organismos de gestão das competições profissionais no seio das Federações Desportivas;

Os requisitos e as competências dos organismos de gestão das competições profissionais nas áreas:

- - organizativa
- - financeira
- - fiscal

- - da justiça
- - da formação desportiva
- - da arbitragem desportiva

Por outro lado, da leitura que se faz das disposições da LBD e do RJFD, surge-nos bem evidente que o posicionamento dos organismos de gestão das competições profissionais se vê acrescido de autonomia, aqui e acolá roçando a independência, face às respectivas federações desportivas. Ora, tendo presente a visão europeia do papel das federações desportivas e a própria consagração na LBD do papel chave no seio do movimento associativo desportivo, as soluções que em concreto se têm vindo a adoptar, neste particular domínio, em tudo se apresentam como contrárias àquelas considerações.

Na nova concepção da convivência entre federações desportivas e ligas profissionais de clubes deve o Estado, também nas vestes de legislador reforçado, escolher entre duas possíveis vias.

Uma primeira, respeitando a lógica europeia de salvaguarda de um modelo desportivo bem distinto do norte-americano, em que as federações desportivas, podendo albergar no seu seio organismos de gestão das competições profissionais, são as organizações que garantem a coesão da modalidade desportiva, de toda e qualquer modalidade e, no seguimento dessa atitude – bem compaginável com a das federações internacionais –, conceber um tratamento jurídico que verdadeiramente a concretize, colocando as federações desportivas no lugar cimeiro da organização do desporto.

Outra, que se tem trilhado no nosso ordenamento jurídico desportivo, desenhada ao arrepio daqueles valores, até reconhecidos pela insuspeita União Europeia, e que se exprime por um ziguezaguear constante das soluções normativas, com claro benefício, ao nível das competências, para as ligas profissionais de clubes.

Tais organizações desportivas apresentam-se no sistema desportivo nacional com um grau de autonomia sem paralelo em qualquer país europeu, desde logo naqueles que nos são desportiva e culturalmente mais próximos. Por outro lado, visionam-se com tantas vestes que o conflito interno – incluindo na própria federação desportiva – não pode deixar de estar sempre presente.

Órgão autónomo da FPF, associado com a maior representação na assembleia federativa, organização desportiva com representações autónomas em diferentes órgãos do aparelho administrativo público do desporto, associação patronal e entidade de supervisão dos clubes e sociedades desportivas, são algumas roupagens que, na actualidade, cobrem as ligas profissionais de clubes.

Ora, no entender da FPF, tão grande espaço de intervenção não é passível de contribuir para a coesão de qualquer modalidade desportiva, negando, como é evidente, a proclamada posição chave das federações no levantar do subsistema desportivo federado, colocando em crise a sua capacidade – atribuída por lei e pelos regulamentos internacionais – de promover, regulamentar e dirigir, a nível nacional, a prática de uma modalidade desportiva.

Chegados aqui, adiantaremos as seguintes propostas que, alicerçadas nos princípios e normas de uma lei quadro do desporto nacional, se devem precipitar no novo regime jurídico das federações desportivas e da organização do seu sector profissional:

1ª As competições desportivas profissionais devem ser encaradas como competições desportivas federadas, devendo-se extrair deste posicionamento – ditado, aliás, pela realidade – as consequências necessárias quanto ao alargar das competências da federação desportiva em que aquelas se inserem, no que concerne à sua organização e regulamentação;

2ª Sem prejuízo de se reconhecer um grau de autonomia às ligas profissionais de clubes, tal espaço não pode fazer perigar a unidade e coesão federativas, únicos elementos que podem sustentar um desenvolvimento harmonioso da modalidade desportiva em causa;

3ª Para uma conseqüente política de rigor, verdade e transparência, também a exigir – inclusive em moldes acrescidos – para as competições desportivas profissionais, deve ser instituído, sob a superintendência da federação desportiva, **um sistema de licenciamento de clubes e sociedades desportivas**⁹ que busque nas respectivas federações internacionais um ponto de referência, de forma a que a solução interna se possa conectar com as exigências determinadas por uma competição desportiva internacional;

⁹ Garantir a solvabilidade dos clubes participantes em competições desportivas, cada vez mais exigentes do ponto de vista económico e organizacional, assume uma particular relevância no quadro actual do futebol nacional e europeu. Neste domínio, coloca-se um conjunto alargado de questões, não sendo a menos importante a de saber a quem compete a fiscalização do preenchimento dos pressupostos para a participação em competição desportiva. A FPF defende, também aqui, o valor da autonomia associativa, centralizando toda essa actividade fiscalizadora no seio das federações desportivas – titulares de poderes públicos de regulação –, sejam as competições desportivas profissionais ou não. O membro do Governo responsável pela área do desporto já afirmou, por seu lado, em entrevista à TSF/Jornal de Notícias – 17 de Dezembro de 2005 –, e a propósito da institucionalização de entidade fiscalizadora externa, que *via com muita dificuldade que seja qualquer organismo do Estado a fazer essa fiscalização. Já vejo com bons olhos que seja um organismo independente, com profissionais independentes. Há profissionais independentes que fazem avaliações financeiras e fiscais. Há Câmaras de Revisores Oficiais de Contas que fazem avaliações e que têm responsabilidade quando avalizam coisas e quando, por exemplo, forem convidados a participar num grupo de análise e fiscalização dos clubes e sociedades anónimas para ver se estão conformes os grupos que estão definidos. Não creio que o Estado deva interferir.*

4ª Necessidade de dignificar a figura do «protocolo» a celebrar entre a federação desportiva e o respectivo organismo responsável pela gestão do desporto profissional, com expressa previsão na lei de bases, dando-se conta do seu conteúdo mínimo e intencionalidade e não se negando ainda resposta clara à sua inexistência ou desacordo na sua renovação.

5.2 – Em termos gerais, entende-se que o Estado deveria apoiar, em obediência ao disposto no artigo 79º, nº2, da Constituição da República Portuguesa, todas as federações desportivas que realmente se apresentassem como organizações desportivas de âmbito nacional, independentemente de titularem ou não o estatuto de utilidade pública desportiva.

O associativismo desportivo, em nome da liberdade de associação não deve ser confinado, na sua projecção superior, as federações desportivas, à concessão daquele estatuto. Sem dúvida que as federações detentoras desse estatuto devem merecer uma resposta preferencial. Contudo, tal não deve obstar a que sejam as federações desportivas as únicas a serem destinatárias do apoio público, como tem sido expresso pela lei.

O valor do associativismo desportivo, também amplamente reafirmado nas disposições legais, implica uma atenção que vá para além do estatuto de utilidade pública desportiva.

Compreende-se, sem dificuldade que haja diferença de grau no reconhecimento e apoio públicos; já dificilmente se aceita, no quadro da lei constitucional, que a algumas federações desportivas seja negado, por inteiro, qualquer apoio público.

5.3 – No que respeita ao apoio à Alta Competição, importa melhor definir as condições em que o mesmo pode ser concedido, clarificando-se os requisitos para lhe aceder. O apoio deve ser concebido como forma de potenciar reais capacidades da performance desportiva, criando as condições necessárias.

O Estado, sem perda do seu direito de melhor gerir os meios públicos, deveria ouvir as reais necessidades do movimento associativo, designadamente as federações desportivas na definição dos parâmetros e necessidades da alta competição e dos incentivos a criar, tendo por objectivo a melhoria dos resultados alcançados pelas representações desportivas portuguesas num cada vez maior número de eventos desportivos de relevo internacional.

5.4 – A Lei do Mecenato necessita de uma redefinição, que abra a possibilidade e o interesse de um verdadeiro financiamento da actividade desportiva por parte do sector privado. De igual modo, importa repor uma

maior clareza de métodos, devendo o Estado assumir claramente a separação de campos, não sendo eticamente admissível que as próprias estruturas públicas concorram com o associativismo desportivo no acesso ao Mecenato, principalmente quando, como acontece actualmente, em situação de clara desvantagem relativamente àqueles.

Por outro lado, salvaguardando a diferenciação entre soluções, no cotejo mecenato/publicidade, terá forçosamente que se alargar o conteúdo institucional do primeiro, no sentido de permitir uma melhor visibilidade (que não, necessariamente, publicidade) para o investimento do sector privado no desenvolvimento da actividade desportiva.

5.5 – O apoio financeiro ao associativismo desportivo, em particular o financiamento público das federações desportivas passa, em muito, pela regulação das regras dos jogos sociais, as designadas apostas mútuas.

Nesta matéria, as indicações que resultam das declarações de intenção do poder político podem ser assim arrumadas:

- Necessidade do estabelecimento de critérios e normas por parte da Administração Pública;
- Diferenciação positiva do sector não profissional;
- Consideração das verbas geradas pelas competições desportivas profissionais para a afirmação de um princípio da solidariedade para com o sector não profissional;
- Distribuição das verbas provenientes dos jogos sociais, incluindo do jogo «Euromilhões»;
- Alteração das normas do Estatuto do Mecenato;
- Alteração das normas sobre o regime fiscal dos praticantes desportivos.

Tendo presentes estes pressupostos da futura conduta pública, a FPF expressa o seu acordo de princípio à filosofia que parece estar presente nos desígnios dos poderes públicos para o apoio às federações desportivas.

Relembra, contudo, a FPF, a necessidade de se operar, em conjugação com essas medidas, uma leitura das normas que dispõem sobre a distribuição das verbas do «Totobola» e do «Totoloto».

Para que se atente, com segurança, no regime vigente, dê-se dele sumariamente conta.

Para além dos fundos públicos decorrentes da celebração dos devidos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, a modalidade desportiva futebol conta, ao nível do financiamento público central directo, com verbas que lhe são especificamente consignadas na lei – única situação que se conhece ao nível de todas as federações desportivas –, beneficiando ainda, de verbas que se destinam a convergir para o suporte de determinadas despesas das diversas modalidades.

É no Decreto-Lei nº 84/85, de 28 de Março, republicado em anexo ao Decreto-Lei nº 317/2002, de 27 de Dezembro, que vamos encontrar as normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominados «Totobola» e «Totoloto»¹⁰.

No que respeita ao Totobola, a distribuição dos resultados de exploração reserva, para promoção e desenvolvimento do futebol, 50%, nos termos fixados no presente diploma [artigo 16º, nº3, alínea a)]¹¹.

Como se sabe, estas verbas encontram-se adstritas ao processo extraordinário de regularização de dívidas tributárias e à segurança social, em aplicação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, conhecido por «Plano Mateus».

¹⁰ Veja-se ainda, no entanto, o Decreto-Lei nº 37/2003, de 6 de Março, que veio estabelecer a distribuição de receitas da Lotaria Nacional dos anos 2003 a 2005 e do Totoloto dos anos 2004 e 2005. De acordo com o seu artigo 3º (relativo ao totoloto), as percentagens da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, previstas nas alíneas *a*) e *d*) do nº 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, republicado em anexo ao Decreto-Lei nº 317/2002, de 27 de Dezembro, são fixadas em 31,5 % e 20 %, respectivamente, para os anos económicos de 2004 e 2005.

¹¹ A esse respeito estipula o artigo 17.º-A:

1. O montante previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 16.º será entregue ao Fundo de Fomento do Desporto, que o transferirá para a federação desportiva de futebol que for titular do estatuto de utilidade pública desportiva ou, enquanto este não estiver regulamentado, do estatuto de mera utilidade pública.

2. As verbas referidas no número anterior serão repartidas da seguinte forma:

- a) 20% para os clubes de futebol da I divisão;*
- b) 20% para os clubes de futebol da II divisão de honra;*
- c) 20% para os clubes de futebol da II divisão B;*
- d) 20% para os clubes de futebol da III divisão;*
- e) 20% para a federação de futebol referida no número anterior.*

3 - A verba afecta a cada divisão nacional será repartida equitativamente entre os clubes um terço do que caiba a cada clube não concessionário, respeitando-se ainda os factores de correcção referidos nos números seguintes.

4 - Cada clube de futebol concessionário do bingo que no exercício terminado em 31 de Dezembro do ano imediatamente anterior tiver tido receitas líquidas de exploração do jogo do bingo superior a (euro) 49879700 receberá metade do que couber a um clube concessionário, nos termos do disposto no número anterior; aqueles clubes concessionários que tiverem tido, em termos e de fonte equivalente, receitas líquidas inferiores a (euro) 24939,85 serão, por seu turno, havidos como clubes não concessionários para efeitos do número anterior.

5. A verba afecta aos clubes de futebol da III divisão suportará os encargos adicionais inerentes à deslocação, nas Regiões Autónomas ou no continente, das equipas abrangidas pela série que compreende as equipas das Regiões Autónomas (actual série E), nos termos que forem regulamentados pela Federação Portuguesa de Futebol, sendo o remanescente repartido pelos clubes de futebol da III divisão com observância do disposto nos números anteriores.

6. Para efeitos do disposto neste artigo, a Inspecção-Geral de Jogos fornecerá à Federação Portuguesa de Futebol informação anual sobre os montantes de receitas líquidas apuradas por cada clube de futebol concessionário do bingo.

Sobre as verbas do Totoloto a lei estipula, no que agora interessa destacar, que o fomento de actividades desportivas beneficia de 16% e o policiamento de espectáculos desportivos¹² de 1,5% [artigo 16º, nºs 1 e 4, alíneas e) e j), respectivamente).

Como se opera a distribuição da verba destinada ao fomento de actividades desportivas?

Conforme o artigo 17º, nº3, respeitar-se-ão as seguintes regras:

- Instituto Nacional do Desporto – 85%;
- Ministério da Educação, para apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares – 10%;
- Instituto do Desporto da Madeira (IDRAM) - 2,5%;
- Fundo Regional de Fomento do Desporto dos Açores (FRFD) – 2,5%¹³.

Por outro lado, da verba atribuída ao Instituto Nacional do Desporto, este instituto reservará até 10% para suportar os encargos com a deslocação, por via aérea, entre o continente e as Regiões Autónomas, de equipas de futebol que disputem os campeonatos das quatro divisões nacionais, a Taça de Portugal, as provas de apuramento e a fase final do Campeonato Nacional de Juniores e com a deslocação das respectivas equipas de arbitragem, sem prejuízo do disposto no artigo 17.º-D; o remanescente desta verba cativada constituirá receita geral do Instituto Nacional do Desporto (artigo 17.º-B).

Como se depreende do estado actual da distribuição de receitas dos jogos sociais¹⁴, na área do desporto, para além da diminuição acentuada das verbas geradas pelo «Totobola», assiste-se a situações de verdadeira assimetria distributiva. Um bom exemplo é o que colhemos no facto de o Estado suportar os encargos com as viagens das equipas participantes nas competições profissionais de futebol, situação que viola os princípios gerais do ordenamento jurídico desportivo nacional, no que concerne ao apoio financeiro público ao desporto profissional.

5.6 – Um dos aspectos nucleares da definição normativa do desporto é a regulação do que respeita às competições profissionais, designadamente aos seus agentes principais.

Caberá obviamente ao Governo, num acto de manifesta coragem e clareza política, definir as regras essenciais da estrutura pretendida (ou desejada) para o desporto profissional.

12 Neste domínio convirá ter presente as normas do Decreto-Lei nº 238/92, de 29 de Outubro.

13 4. *As verbas atribuídas por força das alíneas c) e d) do número anterior são processadas directamente para os organismos referidos e deverão consignar um montante destinado ao apoio ao desporto escolar e investimentos em infra-estruturas desportivas escolares.*

14 Um excelente registo sobre a evolução das receitas é-nos proporcionado pelo relatório sobre a situação do jogo em Portugal, publicado no Diário da República, II Série, nº, de Aí, é evidente o já referido decréscimo das receitas do «Totobola», vem como a quebra registada ao nível da exploração do «Jogo do Bingo».

Não se deixará de reafirmar a inquestionável necessidade de separar as águas em matéria de qualificação das competições, e da gestão específica das competições a que, nos termos da lei, seja reconhecida a natureza profissional. A necessidade da existência de estruturas próprias de enquadramento dos agentes do desenvolvimento desportivo directamente envolvidos nas competições profissionais é uma premissa. Que tais estruturas devem gozar de autonomia administrativa, técnica e financeira resulta da própria natureza de uma gestão da competição profissional devidamente especializada.

O que mais importa acautelar é que tal autonomização não atinja um nível tal que se transforme numa cisão orgânica da estrutura federativa, isto é, que o organismo responsável pela gestão da competição profissional se transforme numa «outra» federação desportiva.

O princípio da unicidade organizativa deve ser salvaguardado pela necessidade de preservar a unidade modular da orgânica desportiva.

Por outro lado, até à LBD, conviviam-se com o seguinte quadro, no que se refere à natureza dos participantes nas competições desportivas federadas:

- Sociedades desportivas e clubes (de matriz associativa, de fins não lucrativos) sujeitos a um regime especial de gestão, quando se tratasse de competições desportivas profissionais;
- Clubes desportivos (como associações sem fins lucrativos), mas também sociedades desportivas¹⁵, quando se tratasse de competições desportivas profissionais.

Ora, neste domínio haverá que traçar, com a coragem que o rigor determina, um traço bem distintivo, entre modelos organizativos para a participação em competições desportivas não profissionais e (outros) modelos específicos aquando da participação em competições desportivas profissionais, avançando-se, finalmente, para uma clara separação de águas que não limite umas nem inquie outras, garantindo a ambas uma gestão efectivamente adequada às respectivas realidades social e económica.

5.7 – Em matéria do regime das sociedades desportivas, impõe-se uma total reforma do conceito subjacente à figura consagrada desde a LBSD, com as fortes críticas referidas ao regime inicial¹⁶ bem como às subsequentes alterações decorrentes do segundo diploma e da sua posterior revisão¹⁷.

¹⁵ Não obstante, a ilegalidade registada pela violação do disposto na então LBSD, quanto ao estatuto que os clubes desportivos deveriam apresentar – em exclusivo – quando participantes em competições desportivas não profissionais.

¹⁶ Decreto Lei nº146/95, de 21 de Junho

¹⁷ Decreto Lei nº67/97, de 3 de Abril e Lei nº107/97, de 16 de Setembro

O Estado terá, aqui, que assumir claramente a sua vontade normativa, no sentido de configurar o instituto das sociedades desportivas, corrigindo inflexões desviantes do conceito nuclear das sociedades comerciais destinadas à prática desportiva, com fins lucrativos, compatibilizando a sua regulação com os princípios essenciais das sociedades comerciais mas salvaguardando a convivência e competição com os clubes desportivos constituídos sob a forma civilística de associações.

5.8 – No final deste trabalho, em anexo específico¹⁸, trata-se a questão da fiscalidade das entidades desportivas, quer em sede de um regime fiscal das sociedades desportivas quer, em âmbito mais amplo, de diversas disciplinas fiscais aplicadas ao desporto, nas suas diferentes vertentes, pelo que se remete para essa parte do trabalho a análise do tema fiscal e, decorrentemente, da organização contabilística.

5.9 – Um dos aspectos que, no entender da Federação Portuguesa de Futebol, não sendo propriamente objecto de crítica específica merece a melhor atenção deste congresso é o regime do contrato de trabalho desportivo. Efectivamente, reconhecendo-se a especificidade das matérias juslaborais e, portanto, a necessidade de adequação normativa das regras reguladoras do contrato de trabalho desportivo, a verdade é que a realidade jurídica, económica e social do desporto, especialmente do desporto profissional, impõem uma análise mais profunda desta matéria.

Mais do que rever as normas reguladoras do contrato de trabalho desportivo, entende-se que este Congresso do Desporto pode ser o fórum privilegiado para lançar a discussão sobre uma adequada redefinição da relação contratual do praticante desportivo profissional.

Hoje em dia o conjunto de relações que se estabelecem entre o praticante profissional e a entidade promotora desportiva (clubes, SAD ou outra) corporizam uma relação contratual que não se esgota nem se contém no mero contrato de trabalho, ainda que revestido de especificidades como é o contrato de trabalho desportivo.

Pensamos que o legislador, acompanhado na sua reflexão pelo tecido social desportivo, deve reposicionar a sua análise crítica desta relação e realinhar os conceitos enformadores desta realidade contratual, considerando, entre outros aspectos relevantes, a vertente mercantilista dos direitos associados à prática desportiva profissional e os investimentos envolvidos na própria contratação, e considerando até os custos de infraestrutura que se exige para o desenvolvimento de determinado nível de contratos desportivos.

É tempo de repensar as próprias ideias e dar corpo jurídico a realidades desajustadas do seu conteúdo normativo. Neste campo, é um repto que se lança ao Estado e ao Sistema Desportivo.

5.10 – Esboçado em termos muito gerais e apenas aflorado em questões de regulação e apoios, o estatuto do dirigente desportivo merece uma atenta reflexão por parte do legislador, no sentido de efectivamente reconhecer o papel de intervenção social dos dirigentes desportivos benévolos, no desenvolvimento da prática desportiva aos mais diversos níveis.

Este reconhecimento deve ser sustentado num sistema de incentivo e compensação que, ao invés de se pretender tornar numa retribuição do esforço e empenho de milhares de cidadãos que mantêm vivo o desporto em Portugal, se limite a efectivar mecanismos de justa compensação pelo tempo perdido, sempre em detrimento da vida familiar e profissional.

Quem dedica parte importante do seu tempo ao bem comum e à melhoria da qualidade de vida dos seus concidadãos merece beneficiar de vantagens que, reconhecendo esses esforços e dedicação, reponham de forma equilibrada as perdas sofridas através de um aligeiramento do esforço financeiro referido à carga fiscal do dirigente desportivo benévolo.

5.11 – O regime da formação desportiva é uma das questões nucleares da formação do sistema desportivo. O desenvolvimento desportivo assenta numa formação devidamente estruturada, concebida em função da realidade sócio-desportiva de cada modalidade e apontada para os objectivos essenciais da respectiva prática desportiva.

Independentemente da estrutura e desenvolvimento de cada modalidade desportiva, perpassa transversalmente por todo o sistema desportivo a necessidade de uma distinção clara entre dois tipos de prática desportiva e que estão estreitamente associados a cada um dos grandes objectivos que cada uma delas persegue:

- a) uma prática desportiva que, através de uma formação desportiva geral, visa contribuir para a formação global do cidadão e, conseqüentemente, para a sustentação de uma duradoura prática desportiva amadora; e
- b) uma prática desportiva que projecta, através de uma formação profissional estruturada, preparar o jogador para o ingresso e progressão numa carreira profissional de qualidade internacionalmente reconhecida, progressivamente estável e sustentada.

Os dois tipos de prática referenciados encontram-se num mesmo espaço de prática formal, mas um espaço de prática informal existe e manifesta-se como relevante, também em duas dimensões:

- a) uma primeira dimensão, anterior à prática formal, associada às idades mais jovens, e que a UEFA designa por “grassroots”;
- b) uma segunda dimensão, que corre em paralelo com a prática formal referida, que muitas vezes se prolonga para além desta, se apresenta mais ocasional, quase fortuita, e que tem sido socialmente descurada.

Todas estas práticas têm óbvios e claros reflexos sociais, económicos e de saúde pública, e necessitam do mesmo nível de atenção da política desportiva.

O entendimento destes contextos é determinante para uma adequada estruturação da formação desportiva, de acordo com os respectivos objectivos, no sentido de uma adequada optimização de meios e rendibilização de processos.

Consequentemente, deverão os quadros competitivos ser ajustados a estes mesmos objectivos, definindo-se os modelos mais adequados aos fins pretendidos com a formação, não perdendo de vista que os objectivos competitivos, nos níveis etários intermédios, devem ceder perante uma plena e eficaz formação dos respectivos praticantes.

O campo de cooperação entre o quadro escolar e o quadro federativo impõe, à semelhança de que acontece em muitos países, a afirmação clara de uma área de desenvolvimento do desporto nas escolas, designadamente através:

- a) da construção ou disponibilização de novos espaços de prática desportiva ao serviço da escola;
- b) da definição de tempos lectivos de prática desportiva que proporcionem actividade regular e sistemática – fundamental para a criação de hábitos desportivos definitivos e para a modificação duradoura dos comportamentos motores;
- c) da integração da escola na comunidade desportiva – já esporadicamente ensaiada com êxito em muitas regiões do País –, sem pôr em causa a autonomia e o âmbito de intervenção de cada área social.

5.12 – A saúde dos praticantes desportivos deve constituir uma das principais preocupações dos responsáveis públicos e privados.

Concorda-se, sendo de manter, com a regra geral de que o acesso à prática desportiva, no âmbito das federações desportivas, tem que depender de prova bastante da aptidão física do praticante, a certificar através de exame médico que declare a inexistência de quaisquer contra-indicações.

A questão que se coloca, como é bom de ver, tem a ver com o que está por concretizar plenamente, com o rigor exigido pelo valor da saúde de quem pratica desporto: é o onde e o quem quanto aos referidos exames.

A FPF, em primeiro lugar, de modo a contribuir para uma resposta mais eficaz neste sensível e bem importante domínio, defende que o Estado deve alargar a sua rede de serviço de medicina desportiva. A situação actual, face às necessidades da prática desportiva federada, não cobre satisfatoriamente o país desportivo.

Por outro lado, para ultrapassar algumas das questões que de seguida se dão conta, poder-se-ia localizar um especialista em medicina desportiva nas delegações do Instituto do Desporto de Portugal, a quem competisse a elaboração dos primeiros exames, operando um primeiro despiste das situações de contra-indicação para a prática desportiva.

Um segundo problema, que ocorre quanto aos exames médicos necessários para o acesso à prática desportiva federada, é gerado pela constante incerteza sobre qual a competência exigida – a qualificação médica que se torna necessária – para a elaboração do referido exame médico e conseqüente passagem do atestado comprovativo.

Sucessivas incertezas jurídicas e obstáculos burocráticos ou de outras natureza – envolvendo os serviços públicos, desportivos e de saúde, e mesmo ordens profissionais – tendem a paralisar todo o sistema, determinando uma vivência de duvidosa responsabilização ou mesmo de ausência de responsabilização, jogando o praticante desportivo, e o clube onde se insere, para alguns becos sem saída.

É urgente, pois, uma reforçada resposta pública e uma clarificação – também aqui, uma vez por todas – das normas que regem esta matéria.

Noutro plano desta matéria situa-se a regulação do seguro desportivo, o qual se identifica como aspecto inamovível da garantia do praticante desportivo (e dos demais agentes directos do desenvolvimento desportivo) mas que exige do legislador uma clarificação.

A experiência acumulada indica que a formulação adoptada para a regulação deste instituto permite uma errónea interpretação do papel das federações no tratamento das sequelas do acidente desportivo. Deve o legislador consagrar, por um lado, a exigência de garantias de que a prática desportiva federada seja acautelada com os adequados mecanismos de segurança física dos praticantes, mas sem que o ónus imposto às federações extravase a verificação do cumprimento de tais regras e a criação dos meios de acesso dos praticantes (e demais agentes directos do desenvolvimento desportivo) a seguros conformados com a realidade desportiva de cada modalidade.

Sem prejuízo do estabelecimento de regras reguladoras dos interesses em causa, deverá ser deixada alguma liberdade de aferição dos riscos e das coberturas a assegurar em cada modalidade.

5.13 – No plano genérico da designada Ética desportiva, encontra-se o combate à dopagem, à corrupção e à violência associada ao desporto que

constituem pedra fulcral da estruturação do sistema desportivo como modelo referencial da sociedade moderna.

O desporto será, seguramente, hoje em dia a área da sociedade em que estas questões são abordadas com maior rigor, combatendo-se tais fenómenos com uma eficácia muito maior do que a que se verifica em outros ramos de actividades.

Por tal razão, não se mostra susceptível de crítica o que o universo desportivo vem fazendo relativamente a estas questões, sendo seguro afirmar-se que a ética desportiva está no centro da preocupação de todos os agentes do desenvolvimento desportivo.

O que importa agora garantir é a adequação de meios às soluções preconizadas, pois que estas estão consensualmente definidas de modo adequado aos objectivos sociais prosseguidos por uma sociedade democrática e um Estado de Direito. Importa assegurar que o próprio Estado, na sua formulação normativa, não coloca as federações em situação falimentar relativamente às regras internacionais a que devem obediência.

Por outro lado, atento o relevo social destas matérias, não se poderá descartar a responsabilidade do Estado legislador, bem assim como do Estado julgador, no tratamento das citadas questões da ética desportiva.

5.14 – Um último aspecto que merece uma especial atenção tem a ver com a definição concreta das competências e do papel do Conselho Superior de Desporto. Parece inequívoco que o associativismo desportivo necessita de um corpo que lhe permita manter com o estado um diálogo permanente dos temas ligados à vida desportiva, em sede de debate de ideias e conceitos que ajude o estado na boa regulação e oriente o universo desportivo na senda do fomento desportivo.

Para tanto, um CSD efectivamente representativo do associativismo desportivo, com funções consultivas eficazes e que servisse de plataforma de diálogo efectivo com o poder político seria, no entender da Federação Portuguesa de Futebol, um elemento fundamental para um eficaz desenvolvimento desportivo nacional, adequado à realidade do País e integrado por todos os seus agentes de desenvolvimento.

Seguramente que cabe ao legislador definir o modelo de organização da administração pública e, nesta, caberá certamente o futuro CSD. Contudo, terá o Estado a possibilidade de, através deste corpo orgânico, colher as experiências e sensibilidades do tecido social desportivo, do mesmo modo que poderá utilizar este instrumento para a preparação das medidas de formação do sistema desportivo de acordo com a sua vontade política e com os anseios do seu destinatário normativo.

Por isso, também, a concepção do Conselho Superior de Desporto constitui um dos passos mais sensíveis da normação jurídica do sistema desportivo português.

6 - DESENVOLVIMENTO E REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE BASES DO DESPORTO

6.1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa desenvolver o projecto de Lei de Bases em que se fundamenta, sem o rigor de detalhe de formular o enunciado legislativo, mas antes sintetizando os principais elementos que se entende, no mesmo espírito concepcional utilizado para aquele, dever integrar o conjunto de normas a regular o sistema desportivo Português.

Assim, serão indicados os grandes títulos que correspondem aos temas essenciais que merecem e exigem regulamentação urgente, com vista à promulgação de um sistema integrado de regulação do Desporto em Portugal.

Temos vivido, fruto do calendário político dos últimos anos, uma estranha situação de ineficácia legislativa, em que coexiste um sistema enunciado na generalidade mas com uma regulamentação que, por força da revogação da norma quadro (a Lei de Bases) em vigor à data da respectiva promulgação, deixou de ter fundamentação sistemática por não ter correlação com a actual Lei de Bases.

Importa, pois, por ordem na casa do Desporto Português, regulando o Estado o que tem, e deve, regular, de forma a que o associativismo desportivo possa promover os necessários actos de regeneração e desenvolvimento que permitam que o Desporto, em Portugal, seja cada vez mais uma actividade altamente concorrencial a nível internacional, num cada vez maior número de modalidades desportivas.

6.2 AS FEDERAÇÕES DESPORTIVAS

6.2.1 Regime Jurídico das Federações Desportivas

Deverá ser publicado um novo Regime Jurídico das Federações Desportivas, para substituição do actual, o qual deverá consagrar os seguintes princípios:

6.2.1.1 Objecto - consagrar e desenvolver o conceito de federação desportiva

6.2.1.2 Definição - papel nuclear das federações desportivas na organização do desporto, em cada modalidade

6.2.1.3 Princípios de organização - liberdade, democraticidade, independência e representatividade

6.2.1.4 Denominação e sede – conterem no nome a modalidade que regulam e ter sede em território nacional

6.2.1.5 Responsabilidade – reconhecer o modelo clássico da responsabilidade

6.2.1.6 Natureza federativa – a lei deverá estabelecer a clara divisão entre modalidades individuais e modalidades colectivas, com vista à regulação estrutural e orgânica de cada federação, em função de tal natureza

6.2.1.7 Utilidade Pública Desportiva – adoptar o modelo já existente, sem grandes alterações de princípio e regulamentar o respectivo processo de atribuição, suspensão e cancelamento

6.2.1.8 Poderes públicos – reconhecer e elencar os poderes públicos que o estatuto da UPD confere às federações desportivas, com a regulação do poder de fiscalização, pelo Estado, do exercício desses mesmos poderes públicos

6.2.1.9 Direitos das federações desportivas dotadas de UPD

6.2.1.9.1 participação da política desportiva nacional

6.2.1.9.2 representação no CSD

6.2.1.9.3 apoios financeiros do Estado para o desenvolvimento da prática desportiva (delimitação dos financiamentos aos sectores profissional, não profissional e amador)

6.2.1.9.4 representação nacional através do reconhecimento das selecções nacionais e da participação nos organismos internacionais reguladores da modalidade

6.2.1.9.5 uso dos símbolos nacionais

6.2.1.9.6 coordenar com as autarquias e as estruturas do ensino o desenvolvimento da prática desportiva da modalidade

6.2.1.9.7 regulamentação e gestão dos quadros competitivos da modalidade

6.2.1.9.8 atribuição de títulos nacionais

6.2.1.9.9 exercício da acção disciplinar sobre todos os agentes de desenvolvimento desportivo sob a sua jurisdição

6.2.1.10 Organização interna das federações – salvaguardar o princípio do livre associativismo, estabelecendo apenas os modelos essenciais para a salvaguarda dos principais interesses de natureza pública, sem excesso de regulação. Neste sentido, deverão ser acautelados os princípios da representatividade a diversos níveis na regulação estatutária e da democraticidade na composição orgânica. Os estatutos das federações desportivas devem reflectir a livre vontade dos membros singulares e colectivos que integram cada federação, apenas se estabelecendo aquelas directivas que se entendam como minimamente essenciais para assegurar a salvaguarda dos interesses públicos a proteger. Neste sentido, devem

ser exigidos os seguintes requisitos estatutários para as federações desportivas:

6.2.1.10.1 Estrutura territorial

6.2.1.10.2 Órgãos e sua composição, competência e funcionamento

6.2.1.10.3 Sistema eleitoral orgânico

6.2.1.10.4 Natureza e direitos dos associados

6.2.1.10.5 Regras de relacionamento entre os associados e destes com a federação

6.2.1.10.6 Coordenação dos diferentes vectores da prática desportiva e das competições da modalidade

6.2.1.10.7 Regras de alteração dos estatutos e de extinção e dissolução da federação

6.2.1.11 Regulamentos das federações desportivas – as federações desportivas dotadas de UPD deverão prever os seguintes regulamentos:

6.2.1.11.1 Funcionamentos dos órgãos e serviços

6.2.1.11.2 Disciplina

6.2.1.11.3 Arbitragem

6.2.1.11.4 Organização de provas

6.2.1.11.5 Selecções nacionais

6.2.1.11.6 Participação de praticantes estrangeiros nas provas

6.2.1.11.7 Estatuto de alta competição

6.2.1.11.8 Defesa da ética desportiva, nomeadamente a violência, a dopagem e a corrupção

6.2.1.11.9 Estrutura e procedimento da Justiça Desportiva

6.2.1.12 Estrutura orgânica – a lei deverá consagrar o princípio do livre associativismo, através da possibilidade de cada federação se estruturar de modo adequado ao modelo orgânico induzido pela respectiva família desportiva internacional, sempre com salvaguarda de modelos mínimos que a lei estabelecerá, sem excessivo rigor. Assim, exigir-se-á a cada federação, dotada de UPD, que consagre, nos seus estatutos, um modelo mínimo que contemple:

6.2.1.12.1 Assembleia geral representativa dos diversos agentes de desenvolvimento desportivo

6.2.1.12.2 Gestão através de um Presidente ou de uma Direcção, consoante o modelo a adoptar, com estruturas flexíveis de gestão

6.2.1.12.3 Fiscalização independente da gestão federativa, através de órgão eleito pela assembleia geral

6.2.1.12.4 Duas instâncias da acção disciplinar, independentes entre si e do poder executivo

6.2.1.12.5 Órgão autónomo de gestão da arbitragem (autonomia de ambos os sectores)

6.2.1.13 Composição orgânica – mais uma vez deverá a lei consagrar o princípio da liberdade de associação, sem prejuízo de poder incluir alguns comandos imperativos para salvaguarda de interesses de natureza pública, designadamente na composição representativa dos agentes desportivos na assembleia geral das federações. Assim:

6.2.1.13.1 a assembleia geral das federações dotadas de UPD deve reflectir a exacta proporção dos agentes de desenvolvimento desportivo da modalidade e a sua importância no desenvolvimento da respectiva actividade

6.2.1.13.2 assegurar que todos os agentes de desenvolvimento desportivo directo (praticantes, clubes ou entidades promotoras desportivas, técnicos e árbitros ou juizes) têm uma representação determinante na assembleia geral, cabendo-lhes a expressão da vontade maioritária sem prejuízo do direito de representação e expressão dos demais agentes desportivos

6.2.1.13.3 um determinado conjunto de agentes de desenvolvimento desportivo ou a entidade ou entidades que os representem não poderão, em circunstância alguma, deter, directa ou indirectamente, mais de um quarto dos votos da assembleia geral

6.2.1.14 Federações desportivas dotadas de UPD com competições de natureza profissional – o caso específico destas federações, a lei deverá regular, de modo genérico e sem prejuízo da liberdade de associação e de preservação dos modelos organizativos induzidos pelos organismos internacionais a que as federações se achem ligadas, modelos de gestão autónoma das competições reconhecidas, nos termos da lei, como de natureza profissional.

6.2.1.14.1 Este organismo de gestão autonomizada deverá ser:

6.2.1.14.1.1 representativo dos agentes de desenvolvimento directo da competição profissional

6.2.1.14.1.2 dotado de autonomia administrativa, técnica e financeira,

6.2.1.14.1.3 ter poderes, delegados pela respectiva federação, de organização e gestão das competições de natureza profissional

6.2.1.14.1.4 exercer a tutela, controle e supervisão relativamente aos agentes de desenvolvimento desportivo que integram as competições profissionais

6.2.1.14.1.5 definir critérios de afectação e assegurar a supervisão das receitas directamente provenientes das competições profissionais

6.2.1.14.1.6 promover acções de formação dos agentes de desenvolvimento do desporto profissional

6.2.1.14.1.7 propor a elaboração e alteração dos regulamentos desportivos aplicáveis às competições profissionais, bem assim como pronunciar-se sobre os quadros competitivos nacionais

6.2.1.14.2 As federações desportivas dotadas de UPD com competições de natureza profissional deverão ainda consagrar, nos seus estatutos, as necessárias regras para:

6.2.1.14.2.1 estruturar os órgãos com competência disciplinar de primeira instância com secções próprias para as competições profissionais

6.2.1.14.2.2 garantir que o órgão de gestão da arbitragem contenha uma área de gestão vocacionada para as competições profissionais

6.2.1.14.2.3 órgão próprio, dotado de autonomia administrativa e técnica, para o controle e verificação do cumprimento de regras de saneamento financeiro e de paridade de procedimentos, de forma a garantir a estabilidade estrutural e financeira dos clubes e demais promotores desportivos e a equidade dos participantes nas competições profissionais

6.2.1.15 Protocolos - Entre cada federação desportiva dotada de UPD com competições de natureza profissional e o respectivo organismo regulador dessa mesma competição profissional deverão ser estabelecidos, em protocolo, os princípios reguladores das relações entre as entidades, designadamente:

6.2.1.15.1 relações desportivas, financeiras e patrimoniais

6.2.1.15.2 regime de formação de agentes desportivos

6.2.1.15.3 acesso entre as diferentes competições

6.2.1.15.4 definição das competições profissionais da modalidade e do carácter profissional dos respectivos clubes e praticantes

6.2.1.15.5 organização da actividade das selecções nacionais

6.2.1.15.6 apoio à actividade desportiva não profissional

6.2.1.15.7 regras de funcionamento da acção disciplinar e da arbitragem

6.2.1.16 Titulares dos órgãos – a lei regulará, quanto aos titulares dos órgãos das federações desportivas:

6.2.1.16.1 estatuto, direitos e deveres

6.2.1.16.2 requisitos de elegibilidade

6.2.1.16.3 regime de incompatibilidades

6.2.1.16.4 duração dos mandatos e limites ao seu exercício (parece útil consagrar o princípio do ciclo olímpico – 4anos)

6.2.1.17 Competições nacionais – a lei deverá garantir a todos os cidadãos que as competições destinadas a apurar os títulos nacionais ou outros de carácter oficial deverão obedecer aos seguintes princípios:

6.2.1.17.1 liberdade de acesso a todos os cidadãos e clubes nacionais, regularmente inscritos na respectiva federação e que preencham os requisitos por ela definidos

6.2.1.17.2 igualdade de tratamento de todos os participantes, sem prejuízo do natural e regular escalonamento resultante da própria competição desportiva

6.2.1.17.3 publicidade dos regulamentos das competições, seguindo o princípio da imutabilidade regulamentar após o início da competição

6.2.1.17.4 imparcialidade e isenção no julgamento das questões desportivas que se suscitarem em matéria técnica e disciplinar

6.2.1.18 Selecções Nacionais – a lei deverá regular de modo genérico as condições de integração das selecções nacionais, designadamente os critérios de nacionalidade, com respeito pelas regulamentações desportivas de cada modalidade e salvaguarda dos princípios constitucionais da nacionalidade. Deve ainda assegurar a consagração de princípios tais como:

6.2.1.18.1 a representação nacional desportiva é um dever de ordem pública, sendo, por isso, de obediência obrigatória a convocação para integrar a selecção nacional, salvo excepções determinadas

6.2.1.18.2 a participação em selecção nacional desportiva deve ser protegida em todas as demais ordens jurídicas, designadamente o direito laboral, fiscal e social

6.2.1.18.3 a utilização dos símbolos nacionais nos equipamentos das selecções nacionais, deve ser sujeita a visto prévio da administração pública desportiva

6.2.2 Utilidade Pública Desportiva

6.2.2.1 Um diploma legal próprio deverá estabelecer os princípios e critérios a que deve obedecer a concessão do estatuto de Utilidade Publica Desportiva (UPD)

6.2.2.2 Este diploma deve conter as normas processuais para o efeito e definir a competência para a respectiva atribuição, a qual deverá manter-se no Governo, através de despacho do Primeiro-Ministro sob proposta do membro do Governo responsável pelo Desporto

6.2.3 Apoio à Alta Competição

6.2.3.1 Revisão do actual regime, adaptando a experiência dos últimos 10 anos

6.2.3.2 Consagração de um efectivo regime de apoio, que não se concentre apenas no Estado mas que admita o Mecenato objectivo como modo alternativo de apoio (a verter no regime do Mecenato)

6.2.3.3 Papel essencial das federações na definição dos parâmetros, na gestão dos meios e na proposta da atribuição dos regimes

6.2.3.4 A atribuição não se pode apenas basear nos resultados específicos mas numa avaliação de performance ao longo de determinado período de tempo

6.2.3.5 Protecção dos praticantes abrangidos no regime de ensino e no contrato de trabalho

6.2.3.6 Compensação financeira das entidades empregadoras dos praticantes no regime de alta competição, quando aquelas não integrem o tecido desportivo

6.2.3.7 Apoios técnicos especializados programados em conjunto com as federações responsáveis

6.2.3.8 Seguro desportivo e apoio médico específicos

6.2.3.9 Direitos e obrigações dos praticantes e das federações desportivas

6.2.3.10 Regime especial de ingresso no ensino superior

6.2.3.11 Definição de prémios e subsídios a atribuir aos praticantes de alta competição, em consequência dos resultados, títulos e objectivos desportivos alcançados

6.2.3.12 Regime de requisição e destacamento de técnicos e demais agentes desportivos que sejam funcionários públicos

6.2.4 Lei do Mecenato

6.2.4.1 Reforma das regras que estabelecem o processo de mecenato

6.2.4.2 Este deve ser um processo que permita aos organismos desportivos encontrar no tecido social e empresarial os meios próprios de financiamento das suas actividades que lhes permitam encarar uma perspectiva de cada vez maior autonomia financeira relativamente ao estado

6.2.4.3 Para alcançar este efeito, necessário se torna separar claramente as águas e assegurar que o Estado, através das estruturas desportivas próprias, não desenvolve nesta área concorrência desleal relativamente às organizações privadas

6.2.4.4 Actualmente, a concessão de doações mecenáticas aos organismos públicos beneficia de uma maior dedutibilidade fiscal, o

que desde logo desvirtua a paridade que necessariamente se deveria impor nesta relação. Esta situação deverá ser revogada urgentemente

6.2.5 Lei do Jogo

6.2.5.1 Reformular as leis reguladoras das apostas mútuas, reconhecendo ao futebol o direito ao ressarcimento pelo uso continuado, ao longo de décadas, da sua imagem e dos nomes dos respectivos clubes

6.2.5.2 Corrigir o erro histórico que decorreu de uma avaliação imprecisa do impacto do surgimento de outros jogos posteriores ao Totobola, afectando gravemente as receitas expectáveis

6.2.5.3 Estabelecer regras claras nesta matéria, salvaguardando os direitos e expectativas gerados com o designado «*totonegocio*»

6.3 DESPORTO PROFISSIONAL

6.3.1 Competições profissionais

6.3.1.1 Diploma próprio regulará os princípios genéricos do procedimento a que deverão obedecer as federações que pretendam obter o reconhecimento de natureza profissional para competições disputadas no seu seio

6.3.1.2 Contemplará a competência para tal reconhecimento no membro do Governo responsável pelo Desporto, ou no Conselho de Ministros, consoante a solução política a adoptar

6.3.1.3 Regulará ainda, de forma genérica, os parâmetros a que deverão obedecer os respectivos agentes de desenvolvimento desportivo (clubes, praticantes e outros) para aquele reconhecimento

6.3.1.4 O diploma deixará a cada federação a definição dos conteúdos quantitativos dos respectivos parâmetros

6.3.1.5 A iniciativa deste reconhecimento poderá caber à federação; aos clubes ou aos praticantes envolvidos, conforme se trate de modalidades colectivas ou individuais; ou ao próprio CSD, o qual dará parecer prévio à decisão do Governo

6.3.1.6 As federações deverão criar estruturas e definir normas que permitam controlar o efectivo cumprimento das regras legais e regulamentares que fixem os parâmetros de participação nas competições profissionais

6.3.2 Regime das Sociedades Desportivas

6.3.2.1 Redefinição clara da figura das sociedades desportivas, como forma consolidada de estruturação da actividade

desportiva profissional (não parece fazer sentido a sua manutenção nas competições não profissionais)

6.3.2.2 Alterações ao regime actual de modo a assegurar mecanismos de controlo e eficácia do interesse público e adequada protecção dos interesses privados envolvidos

6.3.2.3 As SAD's não podem ser mecanismos de evasão fiscal ou de fuga a anteriores compromissos e a sua ligação aos clubes (quando deles emergentes) deve ser devidamente regulada, salvaguardando interesses colectivos de relevante significado social

6.3.2.4 Regulação adequada do regime especial de gestão, de forma eficaz mas realista

6.3.2.5 Adaptação do princípio da irreversibilidade, criando situações em que seja possível a reversão, de modo controlado

6.3.3 Regime fiscal das Sociedades Desportivas

6.3.3.1 Consagração de um verdadeiro regime fiscal adaptado à actividade social das SAD's, sem benefícios exclusivos nem penalizações incompreensíveis

6.3.3.2 Associado a um regime contabilístico próprio que tenha em consideração o *core business* das SAD's e a sua realidade económica

6.3.3.3 Sistema especial de amortizações e integrações

6.3.3.4 Exercícios fiscais

6.3.3.5 Reinvestimentos

6.3.3.6 Em anexo à presente proposta, encontra-se um desenvolvimento da questão fiscal e contabilística associada ao desporto na qual estão vertidas algumas das questões a enunciar nesta matéria

6.3.4 Regime do Contrato de Trabalho Desportivo

6.3.4.1 Sem prejuízo do facto de esta ser uma área onde há muito se encontra regulação concreta e adequada da relação profissional desportiva, a verdade é que, hoje em dia, importa rever alguns conceitos essenciais nesta matéria e reavaliar a natureza das relações contratuais que se desenvolvem no âmbito do desporto profissional

6.3.4.2 Ao conceito de contrato de trabalho desportivo importa acrescentar outras relações, designadamente a dos técnicos e o repensar desse sector sempre polémico em qualquer modalidade desportiva: os juízes ou árbitros.

6.3.4.3 Cabe ainda repensar a natureza do vínculo contratual subjacente à prática desportiva profissional, ponderando a

identificação e normação de um contrato complexo que envolve diferentes relações que interagem entre si

6.4 AGENTES DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO

6.4.1 Dirigente Desportivo

6.4.1.1 Urge definir um verdadeiro estatuto do dirigente desportivo benévolo, que consagre princípios essenciais à sua regulação

6.4.1.2 Definição do dirigente desportivo benévolo, como sendo aquele que, sem remuneração nem benefício económico para além do mero reembolso de despesas efectuadas, exerce cargos sociais em estruturas desportivas não profissionais (federações, associações, clubes e outras pessoas colectivas equiparadas) contribuindo para o desenvolvimento e administração da prática desportiva

6.4.1.3 Definição de requisitos mínimos para o exercício de cargos sociais nas estruturas desportivas, com enumeração clara de impedimentos e incompatibilidades

6.4.1.4 Regime disciplinar dos dirigentes desportivos, sujeito a princípios de bom desempenho social (o dirigente desportivo benévolo deve ser exemplo social de reconhecido mérito), com elaboração de cadastro desportivo dos dirigentes

6.4.1.5 Reconhecimento do papel social do dirigente desportivo benévolo, através da concessão de créditos fiscais e de direitos laborais e profissionais que viabilizem o exercício da sua actividade dirigente

6.4.1.6 Apoios técnicos e sociais ao dirigente desportivo benévolo, designadamente no exercício da sua actividade directiva

6.4.1.7 Regime de direitos e benefícios, bem como regras de aquisição e perda de tais direitos

6.4.1.8 Incidências do tempo de exercício de funções directivas no desporto para cálculos de benefícios de reforma em sede de segurança social

6.4.1.9 Formação obrigatória mínima, de modo a que o dirigente desportivo tenha os conhecimentos suficientes para o desempenho da sua função social desportiva

6.4.2 Regime da Formação Desportiva

6.4.2.1 A formação dos diferentes agentes de desenvolvimento desportivo deverá ser uniformizada, em regime próprio que reveja os princípios já consagrados nos actuais diplomas e congregue todas as áreas de formação

6.4.2.2 O regime da formação desportiva deverá contemplar o papel das federações desportivas dotadas de UPD na coordenação das acções formativas e na incorporação dos agentes formados no percurso profissional

6.4.3 Seguro Desportivo

6.4.3.1 Impõe-se a regulação do necessário seguro desportivo, que preveja a cobertura de tratamentos médicos e indemnizações por morte ou incapacidade resultantes de acidentes durante a prática desportiva (competição ou treino)

6.4.3.2 A verificação deste seguro e da sua validade deverá ser imposta às federações desportivas, no momento do registo dos respectivos atletas

6.4.3.3 É igualmente configurável o dever de cada federação assegurar a negociação de um seguro de grupo da modalidade, a que cada praticante possa aderir no momento do seu registo na federação

6.4.3.4 Deve, porém, a lei prever claramente o afastamento da responsabilidade das federações desportivas na produção do acidente desportivo, excepto quando estes lhe possam ser objectivamente imputáveis

6.4.3.5 Convém afastar uma presunção que vem sendo generalizadamente aceite pelos tribunais de que se o praticante está federado é porque está ao serviço da federação respectiva, para daí se concluir pelo interesse desta na prática desportiva do praticante e, conseqüentemente, na responsabilidade daquela

6.4.4 Medicina Desportiva

6.4.4.1 O actual regime jurídico da Medicina Desportiva deve ser revisto com vista à sua adaptação às mais recentes técnicas médicas e desportivas, permitindo contemplar os avanços alcançados mundialmente no campo da medicina desportiva, nomeadamente no da prevenção e detecção de doenças e insuficiências que se revelem importantes para a saúde e a vida dos praticantes desportivos

6.4.4.2 Deve ser devidamente salvaguardado o princípio da indispensabilidade da assistência médica à prática desportiva federada, não perdendo de vista a realidade social e económica do Desporto Português

6.4.4.3 De igual modo deve ser dada atenção às especificações bio-médicas próprias de cada modalidade desportiva, exigindo-se aquilo que realmente se adequa à prevenção de doenças e

lesões resultantes da prática desportiva de cada modalidade e evitando as generalizações que, em tais casos, sempre se revelam perturbadoras do desenvolvimento desportivo

6.4.4.4 As autoridades de saúde deverão assegurar a efectiva salvaguarda do interesse público através da criação de centros de saúde desportiva ou de meios especializados nos centros de saúde (consoante a realidade sócio geográfica) que rastreie efectivamente todos aqueles que procurem o acesso à prática desportiva

6.4.4.5 Reforçar o papel e a responsabilidade de cada federação na procura das soluções de enquadramento médico desportivo que melhor se enquadre na realidade da sua modalidade, salvaguardando a preservação da saúde e do bem-estar dos seus praticantes

6.4.5 Combate à Dopagem, à Corrupção e à Violência no Desporto

6.4.5.1 Deve ser revisto o sistema de combate à dopagem no desporto de modo a uniformizar a sua efectiva aplicação.

6.4.5.2 O exercício da acção disciplinar deve estar associada à regulamentação, sempre de acordo e no respeito das convenções internacionais sobre a matéria e dos regulamentos internacionais oponíveis a cada federação.

6.4.5.3 Caso o estado opte pela regulação, em sede disciplinar, do combate à dopagem, no desporto, deverá estabelecer meios próprios para o exercício da disciplina desta matéria.

6.4.5.4 Em qualquer dos casos, deverá consagrar-se o princípio da independência da responsabilidade disciplinar, relativamente à responsabilidade civil e criminal

6.4.5.5 Deverá aplicar-se à matéria da corrupção o mesmo princípio da uniformização de critérios, designadamente na definição normativa de regras a aplicar pelas federações desportivas.

6.4.5.6 Ou o estado assume o combate aos principais fenómenos de ilicitude associada ao desporto (dopagem, violência e corrupção), estabelecendo as normas sancionatórias e criando as estruturas de julgamento e punição,

6.4.5.7 ou estabelece as regras mínimas a que os regulamentos deverão obedecer, salvaguardando as principais liberdades e garantias dos praticantes mas permitindo que a acção disciplinar decorra normalmente no seio das federações, as quais integrarão igualmente os normativos internacionais a que estão vinculadas.

6.4.5.8 Orientação da articulação das normas nacionais com as regras e directivas das entidades internacionais competentes, nomeadamente a Agência Mundial Contra a Dopagem, etc.

6.5 ESTRUTURA DESPORTIVA

6.5.1 Conselho Superior do Desporto

6.5.1.1 Depois de diversas reformas legislativas que deixaram a expectativa de mudança estrutural, a verdade é que esta nunca ocorreu. Importa finalmente conceder ao CSD a sua verdadeira vocação de ser a voz do associativismo que aconselha e informa o decisor político sobre o sentir da sociedade desportiva

6.5.1.2 Deve o CSD integrar uma verdadeira representação do associativismo desportivo,

6.5.1.3 com competências para se pronunciar sobre as propostas legislativas, bem como apresentar propostas ele mesmo,

6.5.1.4 dar parecer prévio sobre a concessão, suspensão e cancelamento do estatuto de UPD,

6.5.1.5 pronunciar-se sobre a correspondência dos estatutos das federações com os requisitos para a concessão da UPD

6.5.1.6 apreciar os pedidos de reconhecimento do carácter profissional das competições desportivas

6.5.1.7 dar parecer sobre as matérias relativas às grandes linhas e programas da política desportiva nacional

6.5.1.8 assumir o papel de interlocutor preferencial na defesa dos interesses do sistema desportivo e das suas modalidades junto do Estado

7. PROPOSTAS DA FPF EM MATÉRIA FISCAL E CONTABILÍSTICA

7.1. Imposto sobre o Valor Acrescentado

A legislação vigente em matéria de IVA, quer na vertente nacional quer na vertente comunitária, dispõe que a dedução do imposto suportado na aquisição de bens e serviços é justificada em função da respectiva utilização no âmbito da actividade dos sujeitos passivos do imposto.

A impossibilidade de dedução é contrária ao mecanismo de funcionamento do IVA, tendo em conta que o imposto suportado e não deduzido tende a incorporar-se de forma oculta no preço dos bens ou serviços, dando origem ao aparecimento dos inevitáveis efeitos cumulativos, que são contrários à neutralidade do imposto, que é a sua característica principal.

Esta linha de orientação que, de resto, tem perfeito enquadramento na 6ª directiva comunitária, permite que se conclua que é susceptível de dedução todo o imposto suportado na aquisição dos bens e serviços que venham a ser efectivamente utilizados no âmbito de uma actividade empresarial sujeita a IVA.

Porém, por razões de natureza administrativa ligadas à impossibilidade do controlo rigoroso dos desvios para consumos privados de determinados bens e serviços, como é o caso, designadamente, dos veículos automóveis e das despesas de alojamento e alimentação, o legislador português sentiu a necessidade de excluir do direito à dedução o IVA suportado nas respectivas aquisições.

Acontece, porém, que os bens e serviços anteriormente mencionados assumem um papel primordial no âmbito da actividade dos clubes e das sociedades anónimas desportivas.

Na verdade, é impensável que um clube ou uma sociedade anónima possa exercer correcta e continuamente a respectiva actividade sem adquirir serviços de alojamento, de transporte e de alimentação, para além da aquisição de viaturas destinadas ao transporte dos atletas para os jogos.

Nesta conformidade, pode então concluir-se no sentido da inexistência de qualquer risco de desvio para consumo privado, já que a actividade das entidades em causa só é possível de ser levada a efeito com base na aquisição dos bens e serviços supra mencionados.

Acresce que, no caso concreto das viaturas, o problema nem sequer se coloca, já que contêm, sobre a pintura, o emblema e a expressa indicação da entidade desportiva a que pertencem, pelo que não é razoável aceitar que possam ser utilizadas com qualquer outra finalidade.

Refira-se, finalmente, que o legislador consagrou muito recentemente, através da Lei nº 57/2005, de 13 de Dezembro, a possibilidade de exercício do direito à dedução do IVA contido nas despesas referidas em relação à organização e participação em congressos, feiras, exposições, seminários e conferências, por reconhecer que é destituída de qualquer fundamento a exclusão do direito à dedução nos casos em que os bens e serviços revestem um papel primordial no âmbito da actividade dos sujeitos passivos.

Tudo visto, a FPF propõe que seja alterada a lei vigente no sentido de consagrar a possibilidade de dedução do imposto suportado pelos clubes e sociedades anónimas desportivas na aquisição de viaturas, bem como na aquisição dos serviços de alojamento, alimentação e transportes.

7.2. O regime transitório dos Agentes Desportivos

O nº 3 do artigo 34º da Lei de Bases do Desporto dispõe que a legislação sobre praticantes desportivos, designadamente ao nível do direito

do trabalho, da segurança social e do direito fiscal, reconhece a especificidade dos praticantes desportivos, quando a mesma se justifique.

O incremento percentual previsto no nº 7 do artigo 3º-A do Decreto-Lei nº 442-A/88, de 30 de Novembro, significa que, a partir do ano de 2007, a tributação autónoma dos rendimentos ilíquidos auferidos exclusivamente da actividade desportiva deixa de ser efectuada com base em taxas reduzidas, o que significa, salvo melhor opinião, o fim do regime transitório dos agentes desportivos.

Na verdade, a única especificidade que se mantém a partir do ano anteriormente referido é a possibilidade de dedução integral dos prémios de seguros prevista no artigo 27º do Código do IRS.

Deste modo, pode então concluir-se que a eventual concretização, em 2007, da impossibilidade de optar pela tributação autónoma a taxas mais favoráveis coloca o regime transitório em quase completa sintonia com o regime comum previsto no Código do IRS, o que se traduz numa manifesta desconformidade com o que se encontrava previsto na Lei de Bases do Sistema Desportivo e com o que actualmente se encontra consagrado na Lei de Bases do Desporto.

Na verdade, tal como anteriormente foi referido, o regime transitório só foi instituído por necessidade de aprofundamento dos estudos que, à data, se encontravam em curso, o que significa que **é chegado o momento de consagrar a respectiva definitividade**, tanto mais que, para além do estabelecido na Lei de Bases do Desporto, o legislador já reconheceu expressamente que o alto nível competitivo que se exige dos agentes desportivos limita a sua carreira a um curto prazo da vida activa, o qual pode ainda ser reduzido por factores aleatórios que se repetem com indesejável frequência na actividade desportiva, realidades que não se compadecem com as regras comuns da lei fiscal, que não pode prever a especificidade das carreiras de curta duração e forte concentração de rendimentos.

Em função dos argumentos anteriormente expostos, a FPF propõe que seja instituído um regime fiscal específico aplicável aos agentes desportivos.

7.3. O Imposto Municipal sobre Imóveis

As associações desportivas que tenham a natureza de pessoa colectiva de utilidade pública são susceptíveis de beneficiar da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis.

A isenção, que depende de requerimento, inicia-se a partir do ano, inclusive, em que se constitua o direito de propriedade e o seu reconhecimento é oficioso, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Inscrição dos prédios na matriz em nome das associações desportivas que sejam pessoas colectivas de utilidade pública;
- Os prédios se destinem directamente à realização dos fins das associações desportivas;
- Seja feita prova da natureza jurídica das associações desportivas, através da junção ao requerimento da escritura de constituição, dos estatutos e do despacho que reconheceu a utilidade pública.

Acontece, porém, que há clubes desportivos que não têm a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, o que significa que têm, de igual modo, o direito à isenção, mas em moldes distintos e penalizadores.

Na verdade, nestes casos, a isenção tem que ser solicitada num prazo específico.

Se o não for, a isenção apenas se inicia a partir da data do reconhecimento, o que significa que o clube se vê na contingência de ter que pagar o imposto em relação aos 4 anos anteriores.

Tendo em conta que uns e outros exercem a mesma actividade e, nalguns casos, competem na mesma competição, a FPF propõe que seja alterada a lei de forma a que os clubes que não são detentores do estatuto de utilidade pública possam beneficiar da isenção do imposto em moldes idênticos aos detentores do referido estatuto.

7.4. Regime fiscal das pessoas colectivas desportivas

Os clubes desportivos e as Federações não exercem a título principal uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, pelo que a respectiva tributação é efectuada pelo rendimento global, que corresponde à soma das diversas categorias consideradas para efeitos de IRS, como resulta da alínea b) do nº 1 do artigo 3º do Código do IRC.

As sociedades anónimas desportivas exercem a título principal uma actividade de natureza comercial, pelo que a tributação é efectuada pelo lucro tributável.

Os clubes desportivos podem deduzir ao rendimento global, até ao limite de 90% da respectiva soma, as importâncias investida sem infra-estruturas ou em actividades desportivas de recreação ou de rendimento, ao abrigo do nº 2 do artigo 52º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, enquanto que esta possibilidade não se verifica em relação às Federações e às sociedades anónimas desportivas.

As importâncias auferidas pelos clubes desportivos referentes às quotas estatutárias e aos subsídios auferidos com vista ao financiamento dos fins estatutários não estão sujeitas a tributação.

Os rendimentos directamente derivados das actividades desportivas beneficiam da isenção prevista no artigo 11º do Código do IRC, desde que não haja, em caso algum, distribuição de resultados, os seus membros não

tenham, por si ou por interposta pessoa, algum interesse directo ou indirecto nos resultados de exploração e disponham de contabilidade ou escrituração que abranja todas as suas actividades e a ponham à disposição dos serviços da Administração Fiscal.

Esta norma não é aplicável às sociedades desportivas, tendo em conta a respectiva natureza societária.

Para além da isenção referida, os clubes desportivos beneficiam igualmente da isenção em relação aos rendimentos tributáveis, na parte em que não excedam o limite de € 7 481,97, situação que não é aplicável nem às Federações nem às sociedades desportivas.

A tributação dos clubes desportivos e das Federações é efectuada à taxa de 20%, enquanto que as sociedades anónimas são tributadas à taxa de 25%.

Face ao exposto, julga-se que a isenção total e a isenção parcial aplicáveis, respectivamente, aos rendimentos directamente derivados da actividade desportiva e aos rendimentos tributáveis, em conjugação com a possibilidade de dedução das importâncias investidas em infra-estruturas e em actividades desportivas de recreação e rendimento, são, só por si, susceptíveis de produzir o mesmo resultado que qualquer isenção de carácter pessoal que eventualmente pudesse vir a ser concedida.

É que, no quadro actual da legislação, a atribuição de benefícios fiscais fica dependente da clara definição dos seus objectivos, da prévia quantificação da despesa fiscal e da demonstração da existência de um interesse que seja superior ao da própria tributação.

Para além do mais, a concessão de uma isenção de carácter pessoal ou subjectivo a outras entidades que não o Estado, as Regiões Autónomas ou as Autarquias Locais, entre outras entidades de direito público, depende sempre de prévio reconhecimento, por despacho que define a respectiva amplitude, e fica condicionada à afectação aos fins da entidade de 50% do rendimento global líquido que seria sujeito a tributação.

Tudo visto, julga-se que o grande problema, que a FPF propõe que seja objecto de intervenção legislativa, se prende com o diferente tratamento fiscal a que ficam sujeitos os clubes desportivos, de um lado, e as Federações e as sociedades desportivas, do outro.

À semelhança do que anteriormente foi referido, as entidades supra referidas exercem a actividade no mesmo domínio, sendo certo que, no caso dos clubes e das sociedades desportivas, são com frequência competidores na mesma competição, pelo que o tratamento fiscal aplicável aos clubes deve ser tornado extensivo às Federações e às sociedades anónimas desportivas.

7.5. A Segurança Social

Os Serviços de Inspeção da Segurança Social têm vindo a desencadear um conjunto de acções de fiscalização, de forma a apurarem a regularidade do cumprimento das normas legais por parte das entidades desportivas.

As principais questões que têm vindo a ser levantadas prendem-se com a exigência de contribuições em relação ao pagamento de determinadas importâncias que se destinam, maioritariamente, a fazer face aos encargos diariamente suportados pelos atletas.

Para além das gravosas consequências financeiras, o problema ganha ainda maior acuidade se levarmos em linha de conta a inexistência de um critério objectivo e uniforme, de modo a garantir o pontual e integral cumprimento das obrigações perante a Segurança Social.

A eventual resolução da questão em apreço passa, salvo melhor opinião, pela clara delimitação entre os atletas amadores e não amadores.

O nº 2 do artigo 61º da Lei de Bases do Desporto refere que são praticantes desportivos profissionais aqueles que, na sequência e em resultado de um processo formativo regulado e reconhecido pela respectiva federação desportiva, se dedicam a título exclusivo ou principal à prática de uma modalidade desportiva, nos termos regulados na lei ou em convenção colectiva para o sector de actividade.

Por outro lado, dispõe a alínea b) do artigo 2º da Lei n.º 28/98, de 26 de Junho, que praticante desportivo profissional é aquele que, através de contrato de trabalho desportivo e após a necessária formação técnico-profissional, pratica uma modalidade desportiva como profissão exclusiva ou principal, auferindo por via dela uma retribuição.

Finalmente, o Regulamento da FIFA sobre o estatuto e as transferências de jogadores distingue os jogadores em não amadores e amadores, consoante recebam ou não, respectivamente, outras importâncias, independentemente do quantitativo, para além das que se destinam ao ressarcimento das despesas suportadas com as viagens, refeições, alojamento, equipamento desportivo, formação e seguros indispensáveis ao exercício da actividade desportiva.

Da conjugação das normas supra referidas, julga-se, salvo melhor opinião, que o critério de repartição dos agentes desportivos assenta na distinção entre profissionais e não profissionais, podendo estes últimos, ser considerados amadores ou não amadores.

O critério distintivo entre amadores e não amadores depende do não recebimento ou do recebimento de outras importâncias, **além das que se destinam a reembolsar as despesas efectivamente suportadas.**

Porém, a distinção entre profissional e não profissional não é efectuada em função de um critério de natureza retributiva, mas sim **em**

função do exercício ou não da actividade desportiva a título exclusivo ou principal.

Assim sendo, julga-se que é legítimo concluir que um praticante desportivo que não exerce a sua actividade a título exclusivo ou principal não é profissional, podendo, no entanto, ser não amador se receber qualquer outra retribuição que exceda o valor das importâncias efectivamente suportadas com as viagens, o alojamento, o equipamento desportivo, a formação e os seguros inerentes à actividade.

Nestes termos, a FPF propõe que, por via legislativa, seja definido, em matéria de Segurança Social, o entendimento que consagra a separação entre atletas não amadores e amadores, em função do recebimento ou não de outras importâncias, para além das que se destinam ao reembolso das despesas efectivamente suportadas, devendo estipular-se expressamente um valor até ao qual ficam expressamente de fora do âmbito da incidência as importâncias recebidas pelos atletas amadores e não amadores, desde que destinadas a fazer face às despesas com viagens, refeições, alojamento, equipamento desportivo, formação e seguros indispensáveis ao exercício da actividade.

Tendo em conta que, num caso e noutro, a actividade desempenhada é a mesma, propõe-se ainda que, uma vez ultrapassado o limite acima referido, seja aplicável aos atletas o regime específico actualmente em vigor para os desportistas profissionais, sob pena de discriminação.

7.6. A obrigatoriedade de contabilidade

Os clubes desportivos que participem em competições profissionais e as sociedades anónimas desportivas devem possuir contabilidade organizada.

O Plano Oficial de Contabilidade em vigor não prevê as especificidades inerentes à actividade desportiva, nomeadamente no que se refere aos “passes” dos jogadores, cujas regras de amortização apenas se encontram previstas em relação às sociedades desportivas.

Assim sendo, a FPF propõe que seja efectuada uma intervenção legislativa no sentido da instituição de um plano oficial especificamente aplicável à actividade desportiva, incluindo a exercida pelas entidades que não disputam competições de natureza profissional.

Acresce ainda que a existência de um Plano aplicável à actividade desportiva constitui um importante instrumento de organização e transparência.

Por outro lado, propõe-se ainda que sejam obrigatoriamente sujeitas a certificação legal as demonstrações financeiras das entidades desportivas que disputem competições desportivas profissionais.

Acresce que a existência de um Plano aplicável à actividade desportiva constitui um importante instrumento de organização e

transparência, bem como um instrumento de controlo efectivo da equidade das competições.

FPF © 2006