



LIGA
PORTUGAL
O NOSSO FUTEBOL

**Comissão de
Assuntos Constitucionais
Direitos, Liberdades e Garantias
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa
FAX 213 917 448**

Ofício nº 1139/12-13, de 30 de Novembro

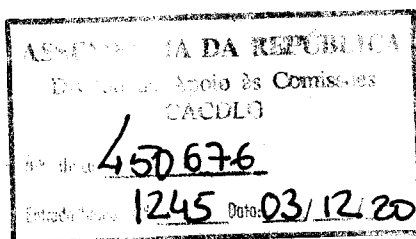
ASSUNTO: Audição no âmbito da Proposta de Lei n.º 84/XII/1º (GOV) e Projecto de Lei n.º 236/XII/2.º (PS)

Exmo.º Sr.º Presidente Dr.º Fernando Negrão,

No âmbito da criação do Tribunal Arbitral do Desporto, Proposta de Lei n.º 84/XII/1º (GOV) e Projecto de Lei n.º 236/XII/ 2.º (PS) vem a Liga Portuguesa de Futebol Profissional, enquanto representante dos clubes e sociedades anónimas desportivas e principais interessados das decisões do Tribunal que ora se pretende criar, requerer a V. Exas. a audição do mesmo, no âmbito do Grupo de Trabalho das referidas iniciativas legislativas para assim dar o seu contributo e posição a V. Exa. e restantes deputados, representantes das forças políticas com assento parlamentar.

Aproveitamos ainda para remeter a V. Exas o parecer emitido pela Liga P.F.P., relativo aos diplomas acima identificados.

Com os melhores cumprimentos,



Pela Comissão Executiva,
O Presidente

(Mário Figueiredo)

LS.



LIGA
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

I

Encontram-se atualmente pendentes na Assembleia da República duas iniciativas legislativas - uma apresentada pelo Governo (Prop.Lei n.º 84/XII) e outra pelo Partido Socialista (Proj.Lei n.º 236/XII) - que têm por objeto a criação, embora assentando em modelos diferentes, de um tribunal arbitral para o desporto.

Atendendo à grande afinidade entre esta matéria e as atribuições prosseguidas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional, importa emitir uma sintética pronúncia acerca dos referidos projetos legislativos.

Na verdade, tanto uma como outra daquelas duas iniciativas merece o nosso reparo, suscitando-nos grandes reservas a conveniência e oportunidade, senão mesmo a admissibilidade constitucional, de se legislar sobre aquela matéria.

II

O primeiro reparo tem efetivamente que ver com a desnecessidade, inoportunidade e inconveniência - pelo menos, no que diz respeito ao futebol profissional - da tentativa de impor, por via legislativa, a criação de uma jurisdição arbitral necessária.

Compreende-se que, no passado, a dificuldade em resolver de forma célere e eficaz os litígios contenciosos de natureza jurídico-administrativa no âmbito desportivo possa ter motivado o legislador, como causa imediata, a equacionar a criação, do topo para a base, de mecanismos de resolução alternativa de litígios gerados e pensados à margem do movimento associativo desportivo e impostos pelo Estado, de forma intromissiva e unilateral, às federações e demais organizações desportivas.

Sucede que, entretanto, o movimento associativo desportivo (no que concerne ao futebol profissional) soube, no quadro da sua autonomia organizatória e da sua independência, encontrar soluções internas que, manifestamente, tornam desnecessária qualquer intervenção unilateral e autoritária por parte do Estado.

Com efeito, o Regulamento das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional prevê uma cláusula arbitral através da qual todos os litígios emergentes da sua aplicação (portanto, acerca de matérias relativas à organização e funcionamento das competições) devem ser dirimidos pela via arbitral, com expressa renúncia à jurisdição dos tribunais estaduais.

Do mesmo passo, também o Regulamento Disciplinar das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional (aprovado pela Liga e ratificado pela Federação

**LIGA**
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

Portuguesa de Futebol) prevê uma cláusula arbitral análoga através da qual também todos os litígios emergentes da sua aplicação (portanto, acerca de matéria relativas à aplicação de sanções disciplinares a agentes desportivos) devem ser dirimidos pela via arbitral, com idêntica renúncia à jurisdição dos tribunais estaduais.

Ambas as referidas cláusulas arbitrais foram objeto de aceitação individualizada por parte dos clubes e SAD's, bem como por parte dos jogadores, treinadores e demais agentes desportivos.

Na verdade, à data presente, todos os 32 clubes e SAD's que atualmente disputam as competições profissionais de futebol depositaram na Liga declarações de aceitação e adesão à jurisdição dos tribunais arbitrais previstos no Regulamento das Competições e no Regulamento Disciplinar, pelo que todos esses clubes e SAD's se encontram atualmente vinculados àqueles compromissos arbitrais e todos eles renunciaram à jurisdição dos tribunais estaduais para dirimir os litígios jurídico-administrativos de âmbito desportivo.

Igualmente, desde o início da presente época desportiva de 2012-2013, todos os jogadores e treinadores de futebol profissional, bem como os demais auxiliares técnicos e paramédicos, à medida que vão registando na Liga os respetivos contratos de trabalho ou suas renovações, vêm entregando uma declaração de adesão e aceitação dos compromissos arbitrais previstos no Regulamento das Competições e no Regulamento Disciplinar. Deste modo, a muito breve trecho, também a totalidade dos jogadores, treinadores e demais agentes desportivos do futebol profissional se encontrará vinculada à jurisdição dos tribunais arbitrais previstos nos mencionados Regulamentos, com expressa renúncia à jurisdição dos tribunais estaduais.

Ora, estando precisamente a Liga e a Federação, no exercício dos seus poderes e atribuições de autoregulação do futebol profissional e ao abrigo da (tão frequentemente propalada) autonomia do movimento federativo, a implementar um sistema de arbitragem para a resolução de litígios jurídico-administrativos de âmbito desportivo no quadro do futebol profissional, a intervenção do Estado, através da imposição unilateral e autoritária de um tribunal arbitral do desporto, surge como uma medida legislativa desnecessária, inopinada e inoportuna.

Uma posição mais cautelosa e mais avisada aconselharia a que o legislador, ao invés de legislar de supetão e de forma irrefletida, deixasse que as soluções encontradas pelo movimento associativo desportivo, no quadro da sua autonomia, pudessem demonstrar a sua viabilidade e eficácia, de forma a permitir que a jurisdição arbitral criada para o futebol profissional pela Federação e pela Liga tenha a oportunidade de ser objeto de uma aplicação efetiva e, concomitantemente, de uma avaliação rigorosa da sua eficácia, de modo a que qualquer intervenção legislativa do Estado nesta matéria assumisse sempre uma natureza subsidiária e substitutiva do papel do movimento desportivo.

LIGA
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

Na verdade, parece que a constante invocação da autonomia e autoregulação do movimento associativo desportivo e da subsidiariedade da intervenção do Estado na regulação do desporto perde a sua razão de ser quando, como se afigura ser o caso, está em causa a criação de algumas sinecuras que mais parecem visar a satisfação de apetites das clientelas e compadrios de uns quantos, em detrimento da autonomia do fenómeno desportivo.

III

A) Sem prejuízo do que fica dito, afigura-se que a criação de uma jurisdição arbitral necessária para o desporto, nos termos em que é proposta por ambos os projetos legislativos aqui em análise, dificilmente será compatível com a Constituição.

Antes de mais, e desde logo, importa ter presente que está longe de ser líquida ou consensual a própria admissibilidade da figura dos tribunais arbitrais necessários. Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, de resto na linha do pensamento de ROGÉRIO SOARES, «[p]roblemática é a questão de saber se a cobertura constitucional dos tribunais arbitrais abrange apenas os tribunais 'voluntários', ou seja, os instituídos por vontade dos interessados, ou também os 'necessários', ou seja os impostos por lei, visto que estes implicam que os litigantes ficam impedidos de recorrer diretamente aos tribunais 'ordinários' que normalmente seriam competentes, podendo por isso pôr em causa não apenas o direito de acesso aos tribunais (art. 20.º-2), mas também o princípio da igualdade (art. 13.º)» (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª ed., p. 551).

Por outro lado, ambos os projetos legislativos põem em causa o direito a um processo judicial equitativo, na dimensão de direito a um tribunal imparcial, garantido não apenas pela Constituição (art. 20.º, n.º 4) como também pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 6.º, § 1). Na verdade, em ambos aqueles projetos prevê-se que a composição das concretas formações colegiais de julgamento de cada processo seja determinada pela vontade das partes, como é habitual nos tribunais arbitrais voluntários. Porém, para os casos de litisconsórcio (que, atendendo à natureza poligonal das relações jurídico-administrativas no âmbito do desporto, representarão os casos mais frequentes nos litígios desportivos) prevê-se que a indicação do árbitro, quando os compartes não cheguem a acordo, caiba ao presidente ou a um conselho do próprio do tribunal arbitral; analogamente, quando os árbitros não consigam acordar na identidade do presidente do tribunal, prevê-se que a sua designação recaia também sobre o presidente ou um conselho do tribunal. O presidente do tribunal, por seu turno, é nomeado por um órgão permanente do próprio tribunal arbitral, composto por um reduzido número de membros nomeados por alguns organismos e entidades ligados ao desporto (e que, de

LIGA
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

resto, se afigura que facilmente surgirão como partes nos litígios perante o próprio tribunal arbitral) e a algumas entidades públicas.

Ora, um tal cenário em que, na prática e efetivamente, a nomeação do presidente de cada formação de julgamento, senão mesmo da maioria dos respetivos membros, é colocada na íntegra e total disponibilidade de uma única pessoa ou grupo de pessoas, de resto nomeados ou designados por um círculo restrito e fechado de *stakeholders*, é idónea a colocar seriamente em causa a imparcialidade do tribunal e, desse modo, a fulminar de invalidade a grande maioria das decisões que vierem a ser proferidas pelo referido tribunal. De resto, não se nos oferecem grandes dúvidas que, a permanecerem as soluções legislativas preconizadas nos projetos ora em apreciação, a grande maioria das decisões do tribunal arbitral será objeto de censura e condenação por parte do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, precisamente por violação do direito a um tribunal independente e imparcial.

Finalmente, suscita também a nossa reserva a possibilidade, prevista por ambos os projetos legislativos, de recurso da decisão arbitral para outra formação do próprio tribunal arbitral, isto é, a previsão de um tribunal arbitral de segunda instância. Uma tal solução, afigura-se como claramente inconstitucional, na medida em que usurpa os poderes recursórios que a Constituição claramente atribuiu em exclusivo aos tribunais estaduais superiores. Ao proceder à organização da jurisdição dos tribunais judiciais e da jurisdição administrativa e fiscal, a Constituição previu a existência de tribunais de segunda instância e de supremos tribunais. Tal significa, portanto, que lhes quis reservar o exercício dos poderes de reapreciação e reexame das decisões judiciais proferidas em primeiro grau de jurisdição. Desse modo, a norma de admissibilidade de tribunais arbitrais constante do art. 209.º, n.º 2, da Constituição, abrange apenas a existência de tribunais arbitrais para decidir e julgar em primeiro grau de jurisdição. O legislador não está constitucionalmente autorizado a instituir ordens jurisdicionais paralelas àquelas previstas na Constituição, desse modo subvertendo a hierarquia de tribunais constitucionalmente prevista. Portanto, a criação de uma câmara ou secção de segunda instância no tribunal arbitral do desporto afigura-se como claramente inconstitucional, e usurpadora das competências constitucionalmente atribuídas aos tribunais de segunda instância previstos na Constituição.

Mas independentemente destas reservas de conteúdo geral, quer a solução preconizada no Proj.Lei n.º 236/XII quer a solução preconizada pela Prop.Lei n.º 84/XII suscitam reservas específicas quanto à constitucionalidade

B) O modelo de TAD preconizado no Proj.Lei n.º 236/XII consiste, essencialmente, na criação de um tribunal arbitral de natureza pública que não obstante a sua

LIGA
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

independência e autonomia, deverá funcionar organizacionalmente integrado no departamento governamental responsável pela área do desporto.

Na verdade, portanto, o TAD que se propõe é um verdadeiro tribunal estadual – criado pelo Estado e a funcionar junto do Estado – mas submetido a um enquadramento de tribunal arbitral e, portanto, sem observância das normas constitucionais sobre organização dos tribunais, sem juízes profissionais e de carreira e sem a submissão aos órgãos independentes constitucionalmente incumbidos de gerir a judicatura dos diferentes tribunais estaduais (em particular, o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Ora, se ao Estado fosse constitucionalmente lícito, a coberto de uma invocada natureza arbitral, constituir tribunais estaduais externos à jurisdição dos tribunais judiciais e à jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, estar-se-ia permitindo defraudar à organização judicial instituída pelo art. 209.º da Constituição e as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Os tribunais estaduais são aqueles que a Constituição prevê e estabelece, e apenas esses, não sendo constitucionalmente admissível que o legislador, ainda que a coberto da jurisdição arbitral necessária, proceda à criação e instituição de outros tribunais de natureza pública ou estadual.

A não ser assim, nada impediria, por exemplo, o legislador de criar um tribunal arbitral bancário organicamente integrado no Ministério das Finanças, dirigido por um conselho diretivo composto por membros indicados pelos bancos e pelos diferentes *stakeholders* do setor, e com uma lista de árbitros designados de entre os principais advogados e juristas que trabalham para o setor bancário. Desta forma, e de uma penada, se subtraíam os litígios bancários (ou de qualquer setor, como por exemplo o desporto) à jurisdição dos tribunais estaduais constitucionalmente previstos e se os entregariam de bandeja a uma clique de amigos para gulosamente se aboletarem dos grossos cabedais que geralmente circulam em torno desse tipo de litígios.

De resto, suscita-nos grandes dúvidas que no atual estado de grave crise orçamental e rutura das finanças públicas, o Estado esteja em condições de financiar a instalação e funcionamento de um tribunal de natureza pública, ainda que nominalmente arbitral, com uma estrutura tão pesada e complexa como aquela que se propõe no Proj.Lei n.º 236/XII.

C) Também o modelo de TAD preconizado pela Prop.Lei n.º 84/XII suscita muitas dúvidas – senão mesmo certezas – quanto à sua inconstitucionalidade.

Com efeito, este projeto legislativo preconiza um TAD com a natureza de tribunal arbitral necessário para um conjunto de litígios (em regra, os litígios de natureza

LIGA
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

jurídico-administrativa em matéria desportiva) a instituir e funcionar no Comité Olímpico de Portugal.

Na verdade, pois, o que a Prop.Lei n.º 84/XII preconiza é uma verdadeira e efetiva concessão ao Comité Olímpico de Portugal para instalar, organizar e manter um tribunal arbitral necessário em matéria administrativo-desportiva.

Ora, ainda que se admita que o legislador possa autorizar uma qualquer entidade privada a organizar centros de arbitragem permanentes, o acesso a essa jurisdição arbitral tem de ficar dependente da vontade das partes em a ela aderir. Assim, por exemplo, no caso da recentemente criada arbitragem fiscal, o legislador autorizou uma associação privada (o CAAD-Centro de Arbitragem Administrativa) a manter um centro permanente de arbitragem fiscal; porém, esse centro apenas é competente para conhecer dos litígios em que *ambas as partes* aceitem e reconheçam a sua jurisdição arbitral.

Portanto, ao obrigar as partes a recorrer a uma jurisdição arbitral desportiva necessária, o legislador, em vez de proceder diretamente a instituição de um tribunal arbitral necessário como se faz no Proj.Lei n.º 236/XII, estaria a concessionar a uma entidade privada a organização de um tribunal arbitral necessário, que assim seria criado e mantido pelo COP em virtude de concessão direta outorgada pelo próprio legislador.

Esta solução, levanta naturalmente graves problemas de ordem constitucional e legal.

Antes de mais, se a própria admissibilidade da existência de uma jurisdição arbitral necessária já se afigura duvidosa, a existência de tribunais *privados* com jurisdição arbitral necessária afigura-se como patentemente inconstitucional.

Em segundo lugar, não é constitucionalmente admissível a concessão a privados do exercício da função jurisdicional. Contrariamente ao que sucede no caso da função administrativa do Estado em que é lícita a concessão de serviços administrativos a privados, a função jurisdicional não pode ser objeto de concessão. Na verdade, os reduzidos casos de arbitragem necessária atualmente previstos pelo legislador dizem respeito a tribunais arbitrais *ad-hoc* (e não centros permanentes de arbitragem) que funcionam na órbita e dependência de tribunais estaduais (veja-se assim o caso da arbitragem relativa a expropriações por utilidade pública).

Finalmente, ainda que uma tal opção fosse constitucionalmente lícita, sempre seria o caso de a concessão direta, e sem qualquer procedimento concursal prévio, ao COP para instituir, organizar e manter, por conta e atribuição do Estado, um centro de arbitragem permanente com jurisdição necessária relativamente a litígios administrativos em matéria desportiva seria violadora da legislação comunitária em matéria de contratação pública.



LIGA
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

Desse modo, se viesse a ser aprovada, a Prop. Lei n.º 84/XII, não obstante a sua natureza formalmente legislativa, conteria um verdadeiro ato administrativo de concessão outorgada ao COP e que, nessa medida, seria contenciosamente impugnável e, julgamos, inevitavelmente ilegal.

IV

Finalmente, numa apreciação perfunctória na especialidade, ambos os projetos legislativos apresentam soluções manifestamente inconvenientes e, na realidade, contraditórias com os objetivos que, alegadamente, reclamariam a necessidade da intervenção legislativa do Estado neste domínio.

Em primeiro lugar, é evidente que a causa última da criação, pelo Estado, de um tribunal arbitral desportivo está na tentativa de oferecer uma resposta aos litígios que, pontualmente, vão surgindo a propósito do futebol profissional, que são, de resto, os únicos que merecem algum alarme público e que cobram as exigências de celeridade e eficácia que os projetos aqui em causa querem satisfazer.

Não se percebe então que nenhum dos dois projetos preveja, no âmbito do TAD que pretendem criar, qualquer secção ou unidade especificamente vocacionada para o futebol profissional, dotada de um painel de árbitros especializados nas matérias jurídico-desportivas implicadas na resolução desses litígios e capazes de oferecer uma resposta pronta, eficaz e de grande qualidade. Pelo contrário, ambos os projetos tratam igualmente o que é bem desigual: um litígio numa competição de xadrez ou de bridge merece do legislador a mesma resposta que um litígio surgido no futebol profissional, quando esta última modalidade suscita fortes paixões e gera dinâmicas sociais e económicas muito bem capazes de afetar a tranquilidade e a ordem públicas.

Desse modo, afigura-se que, a avançar-se para a criação legislativa de um TAD (apesar de nada justificar uma medida do género), o tribunal a criar deverá dispor de uma secção ou unidade especializada em litígios relativos ao futebol profissional.

Em segundo lugar, o modelo de tramitação previsto em ambos os projetos legislativos é claramente contraditório com a invocada intenção de resolução pronta e célere dos litígios em matéria desportiva. Com efeito, ambos os projetos preveem que o recurso à arbitragem necessária tem sempre efeito suspensivo sobre a decisão impugnada. Por outro lado, ambos os projetos preveem também a existência de uma segunda instância arbitral, cuja interposição terá também efeito suspensivo. Acresce que, em ambos os projetos (como, de resto, seria natural), o acesso à arbitragem desportiva apenas é possível depois de esgotados os meios gratuitos disponíveis internamente no movimento desportivo - por via de regra, o recurso aos conselhos de justiça federativos.



LIGA
PORTUGAL

O NOSSO FUTEBOL

Ora, da conjugação de todas estas normas resultará um aumento exponencial dos litígios em matéria desportiva e um diferimento significativo da duração média deste tipo de processos.

O efeito suspensivo atribuído ao recurso à via arbitral incentivará e estimulará as partes a recorrerem maciçamente à via arbitral, de modo a diferir o mais possível a produção de efeitos das decisões que lhes sejam desfavoráveis, assim como incentivará as partes que nisso tiverem interesse a suscitar, na arbitragem, o maior número possível de incidentes processuais para adiar a prolação da sentença arbitral.

Facilmente se alcança, a partir destas normas, que no caso de utilização da via contenciosa arbitral entre a prolação de um ato administrativo por um órgão desportivo em primeiro grau de decisão (a aplicação de uma sanção disciplinar ou a rejeição de uma candidatura à participação numa prova, por exemplo) e o início de produção de efeitos por parte desse ato distarão vários meses, senão mesmo bem mais de um ano. Entre um e outro momento, tornar-se-á necessário percorrer várias etapas: o recurso para o conselho de justiça, a impugnação para o Tribunal Arbitral do Desporto e o recurso para a câmara ou secção de segunda instância do TAD.

Se a esta circunstância aliarmos o facto de a maior parte, senão todos, os árbitros deste TAD serem pessoas fortemente comprometidas com os mais diversos interesses que orbitam no desporto e com um historial de associação, em público ou em privado, a instituições e organismos com interesse, direto ou indireto, no desfecho dos processos arbitrais, está encontrada a receita para o insucesso.

A entrar em vigor qualquer um dos projetos legislativos ora analisados, o resultado será uma maior litigiosidade no desporto – em especial no futebol profissional – e um enorme desfasamento entre a tomada de decisões e a sua produção de efeitos, com a inevitável consequência de se fazer a justiça desportiva, e o desporto em geral, cair na maior descrédibilização e no ridículo perante a opinião pública e, o que não é menos grave, perante os organismos internacionais das modalidades desportivas.

v

Em conclusão, somos de parecer que nem a Proposta de Lei n.º 84/XII nem o Projeto de Lei n.º 236/XII estão em condições de ser aprovados, e que o procedimento legislativo atualmente em curso na Assembleia da República relativamente a ambas as iniciativas deve concluir com a sua rejeição, seja na votação na especialidade seja em votação final global.