

Projeto de lei n.º 522/XIII/2.ª (CDS-PP)

Procede à quarta alteração da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, e à alteração da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio

Data de admissão: 23 de maio de 2017

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O [projeto de lei n.º 522/XIII/2.^a](#), da iniciativa do Grupo Parlamentar do CDS-PP, propõe que se limite o acesso aos recintos desportivos a menores de três anos e introduz alterações que visam assegurar que os promotores dos eventos desportivos disponham de condições adequadas para organizar e gerir a segurança no interior dos recintos da sua responsabilidade.

Para esse efeito, a iniciativa legislativa define as categorias de “Coordenador de segurança” e de “Ponto de contacto para a segurança”, estabelecendo ainda que a formação específica obrigatória deste último deve considerar a dimensão e o grau de complexidade de gestão do recinto, de acordo com a classificação prescrita pelo artigo 4.º do [Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho](#), que aprova o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios.

O projeto de lei em análise visa, adicionalmente, alterar o artigo 19.º da [Lei n.º 34/2013, de 16 de maio](#) [“Estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada e procede à primeira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal)”].

A presente iniciativa procede à terceira alteração à [Lei n.º 39/2009, de 30 de julho](#), alterada pelo [Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro](#), e pela [Lei n.º 52/2013, de 25 de julho](#), que aprovou o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança, e efetua a primeira alteração à [Lei n.º 34/2013, de 16 de maio](#), que aprovou o Regime do Exercício da Atividade de Segurança Privada.

Na exposição de motivos, os autores sustentam que “A [Lei n.º 39/2009, de 30 de julho](#), alterada pelo [Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro](#), e pela [Lei n.º 52/2013, de 25 de julho](#), estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança. Atendendo à importância da matéria, tem sido feita uma constante monitorização e avaliação, com os contributos das entidades ligadas ao desporto nacional, no sentido de identificar aspetos a melhorar ou mais adaptáveis à realidade”, de onde se destaca a contribuição da Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

De facto, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional apresentou várias propostas de alteração à legislação vigente, nomeadamente no que se refere à idade mínima de acesso aos espetáculos desportivos, que não se encontra definida, procurando também, para melhor assegurar o desenvolvimento sustentado da indústria do futebol profissional, com ambientes mais seguros para os adeptos, introduzir modificações que visam garantir que os promotores dos eventos desportivos disponham de condições adequadas para organizar e gerir a segurança no interior dos recintos da sua responsabilidade.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O projeto de lei n.º 522/XIII/2.^a (CDS-PP) foi apresentado por 12 Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, respeita os limites à admissão das iniciativas estipulados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, na medida em que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa legislativa em apreço deu entrada a 19 de maio de 2017, tendo sido admitida, baixado na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a) com conexão à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.^a) em 23 de maio, e anunciada nessa mesma data.

Em 25 de maio, por solicitação do Sr. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), esta iniciativa foi redistribuída à Comissão de Cultura, Comunicação,

Juventude e Desporto (12^a), como comissão competente, com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, que são relevantes e que, como tal, cumpre referir.

O projeto de lei *sub judice* apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em caso de aprovação.

Visa proceder à terceira alteração da [Lei n.º 39/2009, de 30 de julho](#) — Estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança —, que foi alterada pelo [Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro](#), e pela [Lei n.º 52/2013, de 25 de julho](#), e à primeira alteração à [Lei n.º 34/2013, de 16 de maio](#) - Estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada e procede à primeira alteração à [Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto](#) (Lei de Organização da Investigação Criminal).

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

Consultada a base Digesto (*Diário da República* Eletrónico), verifica-se que, em caso de aprovação, a presente iniciativa constituirá, efetivamente, a terceira alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, e a primeira alteração à Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, pelo que, para aperfeiçoamento do título, se sugere que, em sede de apreciação na especialidade, seja considerada a possibilidade de, como

recomendam as regras de legística formal¹, referir o número de ordem das alterações sofridas, bem como incluir a identificação dos diplomas, mas já não as respetivas alterações sofridas que apenas devem constar do texto da iniciativa, conforme se propõe:

“Terceira alteração da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança e primeira alteração da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada”

Em caso de aprovação, deve revestir a forma de lei e ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário, e entrar em vigor no primeiro dia útil seguinte ao da sua publicação, mostrando-se o respetivo artigo sobre “Entrada em vigor” (artigo 4.º) conforme ao previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que determina que *“Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em análise não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A lei constitucional portuguesa reconhece o direito de todos à cultura física e ao desporto (n.º 1 do [artigo 79.º](#)) e impõe ao Estado, em colaboração com as escolas, as associações e coletividades desportivas, a obrigação de promover, estimular, orientar e apoiar a atividade desportiva (n.º 2 do [artigo 79.º](#)).

Contudo, o recorrente problema da violência nos recintos desportivos conduziu à aprovação de legislação específica relativa ao assunto, nomeadamente:

¹ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, página 200.

- A [Lei n.º 16/2004, de 11 de maio](#) (entretanto revogada pela [Lei n.º 39/2009, de 30 de julho](#), versão consolidada), aprovou as medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto, com vista a garantir a existência de condições de segurança nos complexos desportivos, recintos desportivos e áreas do espetáculo desportivo, bem como a possibilitar o decurso dos espetáculos desportivos de acordo com os princípios éticos inerentes à prática do desporto;
- Posteriormente, a [Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro](#) (consolidada), com a alteração introduzida pela [Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro](#) (“Cria o Tribunal Arbitral do Desporto e aprova a respetiva lei”), veio definir as bases das políticas de desenvolvimento da atividade física e do desporto. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º deste diploma, “*Todos têm direito à atividade física e desportiva, independentemente da sua ascendência, sexo, raça, etnia, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual*”, consagrando, assim, os princípios da universalidade e da igualdade no acesso ao desporto;
O princípio da ética desportiva encontra-se estabelecido no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, que veio estipular que “A atividade desportiva é desenvolvida em observância dos princípios da ética, da defesa do espírito desportivo, da verdade desportiva e da formação integral de todos os participantes”. Também o n.º 2 do artigo 3.º prevê que “Incumbe ao Estado adotar as medidas tendentes a prevenir e a punir as manifestações antidesportivas, designadamente a violência, a dopagem, a corrupção, o racismo, a xenofobia e qualquer forma de discriminação”;
- A Lei n.º 39/2009, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança (e revoga a Lei n.º 16/2004, de 11 de Maio), com as alterações introduzidas pelos diplomas:
 - [Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro](#) - Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respetivos funcionários;

- [Lei n.º 52/2013, de 25 de julho](#) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança.

Na Lei n.º 39/2009, de 31 de agosto, identificam-se duas categorias profissionais, a contratar pelo promotor, encarregues da segurança no recinto desportivo (artigo 3.º), a saber:

“c) **Assistente de recinto desportivo**, o vigilante de segurança privada especializado, direta ou indiretamente contratado pelo promotor do espetáculo desportivo, com as funções, deveres e formação definidos na legislação aplicável ao exercício da atividade de segurança privada;

e) **Coordenador de segurança**, a pessoa com formação técnica adequada designada pelo promotor do espetáculo desportivo como responsável operacional pela segurança no recinto desportivo e anéis de segurança para, em cooperação com as forças de segurança, as entidades de saúde, a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e o organizador da competição desportiva, chefiar e coordenar a atividade dos assistentes de recinto desportivo e voluntários, caso existam, bem como zelar pela segurança no decorrer do espetáculo desportivo.”

Como é referido na exposição de motivos da iniciativa, “*tem sido feita uma constante monitorização e avaliação, com os contributos das entidades ligadas ao desporto nacional, no sentido de identificar aspetos a melhorar ou mais adaptáveis à realidade*”, de onde se destaca a contribuição da [Liga Portuguesa de Futebol Profissional](#), cujo [Regulamento das Competições organizadas](#) contempla (artigo 3.º) as seguintes categorias relativas à segurança dos recintos desportivos:

- “c) “**Assistente de recinto desportivo**”, ou, abreviadamente, “ARD”, o vigilante de segurança privada especializado, direta ou indiretamente contratado pelo clube visitado, com as funções, deveres e formação definidos na legislação aplicável ao exercício da atividade de segurança privada;
- h) “**Coordenador de segurança**, a pessoa com habilitações e formação técnica adequada designada pelo clube visitado como responsável operacional pela segurança no recinto desportivo e anéis de segurança para, em cooperação com as forças de segurança, as entidades de saúde e os serviços de emergência médica, a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), os bombeiros e a Liga, chefiar e coordenar a atividade dos ARD e voluntários, caso existam, bem como zelar pela segurança no decorrer do espetáculo desportivo;

- i) **Diretor de segurança**, também designado “**ponto de contacto para a segurança**”, o representante do clube permanentemente responsável por todas as matérias de segurança, nomeadamente pela execução dos planos e regulamentos de prevenção e de segurança, ligação e coordenação com as forças de segurança, as entidades de saúde e os serviços de emergência médica, a ANPC, os bombeiros e a Liga, bem como pela definição das orientações do serviço de segurança privada.”

O [Regulamento das Competições organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional](#) prevê ainda, no que às condições técnicas e de segurança nos estádios diz respeito, um “Regulamento de segurança e utilização dos espaços de acesso público” (artigo 34.º), o estabelecimento de “medidas preventivas para evitar manifestações de violência e incentivo ao *fair-play*” (artigo 35.º), prevendo-se, também, que “as matérias relativas à prevenção e punição das manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância nos espetáculos desportivos encontram-se regulamentadas no presente Regulamento, no Regulamento Disciplinar das competições organizadas pela Liga e no Anexo VI ao presente Regulamento” (artigo 36.º).

Também o [Sindicato dos Jogadores Profissionais de Futebol](#) (SJPF) tem promovido ações de inclusão social, na luta contra o racismo, a violência, a xenofobia, a intolerância, indicando-se, a título exemplificativo, a campanha [Football Welcomes Refugees](#) pela sua relevância.

A iniciativa pretende ainda que a formação específica obrigatória do “Ponto de contacto para a segurança” deva considerar a dimensão e o grau de complexidade de gestão do recinto, de acordo com a classificação prescrita pelo artigo 4.º do [Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho](#), que aprova o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios.

Pretende-se ainda limitar o acesso aos recintos desportivos a menores de três anos, podendo essa idade mínima ser aumentada para seis anos em casos de espetáculos de risco elevado.

O projeto de lei em análise visa complementarmente alterar o artigo 19.º da [Lei n.º 34/2013, de 16 de maio](#) [“Estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada e procede à primeira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal) ”].

Antecedentes parlamentares:

| Iniciativa | Autoria | Título | Resultado |
|-----------------------------------|---------|--|------------------------------|
| Projeto de resolução n.º 1439/XII | BE | Recomenda ao Governo medidas de prevenção e eliminação de práticas de violência policial e racismo | Rejeitado |
| Proposta de lei n.º 137/XII | Governo | Procede à segunda alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança. | Aprovado. Lei n.º 52/2013 |
| Proposta de lei n.º 249/X | Governo | Estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança. | Aprovado. Lei n.º 39/2009 |
| Projeto de resolução n.º 120/X | PSD | Medidas de combate ao racismo no desporto/futebol. | Iniciativa caducada |

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

GOMES, Gonçalo - A criminalização no domínio da violência no desporto na Lei nº 52/2013: algumas considerações. **Desporto e direito**. Coimbra. ISSN 1645-8206. A. 11, nº 33 (maio/ago. 2014), p. 330-353. Cota: RP-319.

Resumo: O presente artigo aborda o tema da violência no desporto tendo em conta a legislação portuguesa sobre este assunto. Mais propriamente, está em causa uma análise da eficácia e amplitude dos diplomas aprovados sobre este assunto. Segundo o autor, “a violência associada ao desporto, entendida neste artigo como todas as manifestações violentas exógenas ao espetáculo desportivo *de per si*, é simultaneamente um fenómeno atual e com a maturidade necessária a uma teia de considerações. Sendo esta realidade transversal ao universo desportivo, não podemos deixar de nos centrar na modalidade que agrega a maioria dos acontecimentos violentos, o futebol. Como problemática persistente ao longo dos anos, o legislador português, acompanhado por uma prática comum nos restantes países europeus, procurou responder à proliferação de manifestações violentas

em espetáculos desportivos através da aprovação de diversos e sucessivos diplomas legais, com diferente eficácia e amplitude.”

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Espanha e Reino Unido.

ESPAÑA

A [Ley 19/2007, de 11 de Julio](#), *contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*, veio definir o regime jurídico sobre esta matéria. No entanto, quer relativamente à regulamentação desta matéria quer à sua complementaridade, é importante consultar os [diplomas aprovados pelo Estado Central e pelas Comunidades Autónomas](#).

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do [Real Decreto 748/2008, de 9 de Mayo](#), competia à *Comisión Estatal Contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*, formular e realizar políticas ativas contra a violência e o racismo, a xenofobia e a intolerância no desporto.

Cumprе ainda salientar a existência do [Observatório de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte](#), criado em 22 de dezembro de 2004, que tem hoje como objetivos estudar, analisar, propor e seguir as matérias relativas à prevenção da violência, do racismo, da xenofobia e da intolerância nos espetáculos desportivos.

REINO UNIDO

O Reino Unido tem vindo a ser associado a vários incidentes relacionados com a violência no desporto, em especial no futebol. Assim, desde os anos 80 que se preocupou em emanar disposições legais regulamentadoras da assistência nos jogos de futebol. Disso é exemplo o [Football \(Spectators\) Act 1989](#), que visou controlar a admissão de espectadores em determinados jogos de futebol em Inglaterra e no País de Gales.

O [Football \(Offences\) Act 1991](#) foi aprovado para fazer face a condutas consideradas desordeiras por parte de espectadores, punindo, designadamente, o lançamento de projéteis, o entoar de cânticos indecentes ou racistas e a invasão do recinto de jogo.

O [Football \(Disorder\) Act 2000](#) foi aprovado com o objetivo de impedir os presumíveis *hooligans* de viajar para o estrangeiro, através de um mecanismo de *banning orders* emitidas pelas autoridades judiciárias em nome dos suspeitos de provocar desacatos.

A [UK Football Policing Unit](#) é a unidade especial de polícia constituída para lidar com este tipo de ofensas no futebol.

Organizações internacionais

CONSELHO DA EUROPA

O Conselho da Europa tem vindo a debruçar-se sobre a violência no desporto, em particular no futebol. No âmbito desta organização, foi assinada, em 1985, a [European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports](#), ratificada por Portugal em 1987.

Foi ainda aprovada a [Recommendation Rec \(2015\) 1 of the Standing Committee on Safety, Security and Service at Football Matches and other Sports Events](#).

FIFA

A *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) subscreveu, em 2013, a [Resolution on the fight against racism and discrimination](#).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se a existência de outra iniciativa legislativa sobre matéria conexa abaixo indicada:

- [Projeto de lei n.º 521/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) – “*Procede à quarta alteração da Lei n.º 39/2009, de 31 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, e à alteração do Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios, anexo ao Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho, no sentido de possibilitar a existência de sectores devidamente identificados em recintos desportivos nos quais se realizem competições desportivas nacionais de natureza profissional, que permitam aos espetadores permanecer na posição de pé durante todo o jogo*”.

- **Petições**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se a não existência, neste momento, de petições sobre matéria idêntica ou conexas.

V. Consultas e contributos

Sugere-se ainda a consulta, em sede de especialidade, das seguintes entidades:

- Instituto Português do Desporto e Juventude
- Federações desportivas
- Ligas profissionais
- Sociedades desportivas
- Clubes desportivos
- Associações dos vários desportos
- Comité Olímpico de Portugal
- Comité Paralímpico de Portugal
- Confederação do Desporto de Portugal
- Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura e Recreio
- Comandante Geral da GNR
- Diretor Nacional da PSP

Para o efeito, a Comissão deverá solicitar contributo escrito às entidades supra referidas.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar os encargos resultantes da aprovação desta iniciativa. Todavia, no caso de resultarem encargos, estas medidas só devem produzir efeitos com o próximo Orçamento (em conformidade com o princípio conhecido por lei-travão previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição).