

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Economia e Obras Públicas
da Assembleia da República

Assunto: Parecer sobre a Proposta de Lei nº 238/XII/3ª – Autoriza o Governo a legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática do jogo «on line». V/Refª: 186/CEOP, de 1 de Julho de 2014.

Senhor Deputado Pedro Pinto,

1. Cumpre, em primeiro lugar, agradecer a solicitação de parecer escrito a esta federação desportiva em matéria tão relevante e rodeada de assinalável grau de complexidade e melindre, desde logo em face da necessidade de protecção de todo um vasto universo de direitos e interesses.

Por outro lado, estamos perante uma iniciativa legislativa a que a Federação Portuguesa de Futebol não pode ser insensível e cuja apresentação se saúda.

Como bem se afirma na exposição de motivos da Proposta de Lei nº 238/XII/ é hoje “uma realidade a proliferação da exploração ilegal de vários tipos de jogo, assumindo, neste contexto, especial acuidade a regulação do jogo *online* em Portugal. Na medida em que se trata de uma realidade que está, na sua quase totalidade, fora do quadro normativo vigente, impõe-se promover a sua regulamentação, de molde a trazer para a legalidade operadores e jogadores que atualmente se movem no mercado ilegal, com um elevado grau de risco, e com consequências nefastas para o Estado e para a ordem pública”.

2. A Federação Portuguesa de Futebol tem vindo a defender a regulação da exploração das apostas desportivas *online*.

Essa postura assenta em duas ideias nucleares.

Em primeiro lugar, combater o jogo ilegal e, com isso, o fenómeno da manipulação de jogos (*match fixing*) e todas as patologias sociais e económicas que derivam de uma atividade sem enquadramento normativo adequado.

É, pois, urgente tal regulação.

Em segundo lugar, como uma das modalidades desportivas que mais é objecto de apostas *online*, apresentando-se, assim, como um produto necessário para sustentar esse mercado, ver tal aproveitamento económico justa e devidamente compensado pela exploração e prática de apostas desportivas *online*.

Não mais, em suma, daquilo que é a expressão de um dos valores (7) da UEFA:

Betting is a source of funding but also a risk for football, especially to the integrity of competitions. It is only right that football obtains its fair share of income from betting. However, our primary focus must continue to be a total commitment to protecting sporting integrity and the proper running of our competitions, in order to preserve the true spirit of our game.

2. Este parecer, tendo por referência a Proposta de Lei n.º 238/XII e os projectos de Decreto-Lei autorizados que àquela se encontram em anexo, em face da urgência, surge limitado às apostas desportivas e, ainda aqui, no que se tem por essencial referir.

O direito de exploração de manifestações desportivas

Embora invocando as melhores práticas europeias, a verdade é que as iniciativas legislativas projetadas não parecem dar resposta direta a uma matéria que, por exemplo em França, enquadra a própria exploração das apostas em linha.

Em breve, julga-se necessário reconhecer expressamente às federações desportivas e aos organizadores das competições, o direito de exploração das manifestações e eventos que elas organizam.

Integra esse direito o *direito de consentir a exploração de apostas* que tenham por objecto tais manifestações e competições desportivas.

A presença da federação desportiva no procedimento administrativo

1. No Projecto de Decreto-Lei que aprova o regime jurídico dos jogos e apostas *online* (RJO), e no próprio Regime jurídico dos jogos e apostas online, que vem em anexo, estabelecem-se normas sobre todo o procedimento que conduz à exploração desses jogos.

Num primeiro momento, determina-se a alteração do artigo 6º do Decreto-Lei nº 129/2012, de 22 de Junho, diploma que aprova a orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I.P.

Aqui, a respeito da Comissão de Jogos, adita-se a competência para *definir os eventos que podem ser objeto de apostas, bem como o tipo de resultados e o momento até ao qual podem ser realizadas as apostas*¹.

2. Já no Regime jurídico dos jogos e apostas *online*², o artigo 5º, nºs 3 a 5, estabelece a seguinte disciplina:

3 - As apostas *online* apenas podem incidir sobre eventos desportivos e corridas de cavalos constantes de lista elaborada e aprovada pela entidade de controlo, inspeção e regulação.

¹ Nova redacção da alínea s) do nº3 do artigo 7º daquele decreto-lei.

² Depois de definir o que é aposta desportiva como aquela que incide sobre o resultado de um ou vários eventos desportivos [artigo 4º, alínea c)].

4 - A inclusão de eventos na lista referida no número anterior deve ser precedida, para cada modalidade, de audição da respetiva federação com *utilidade pública reconhecida*, nomeadamente para verificação da idoneidade do evento e do respetivo organizador.

5 - No caso das apostas *online*, os tipos de resultados sobre os quais as mesmas incidem, bem como o momento até ao qual podem ser realizadas, são fixados, para cada evento desportivo ou prova hípica, pela entidade de controlo, inspeção e regulação, mediante proposta da entidade exploradora e ouvida a respetiva federação *com utilidade pública reconhecida*³.

Entende a Federação Portuguesa de Futebol que o seu parecer, bem como o de outras federações, não se deve quedar apenas por um efeito consultivo obrigatório, devendo igualmente titular um direito à exploração das suas competições, pela proximidade inequívoca que as organizações desportivas, cujas federações desportivas exercem poderes públicos por delegação do Estado, têm com o universo das competições, provas e eventos desportivos.

Para além de obrigatória, a audição da federação desportiva deve ser vinculativa, pelo menos se o seu sentido for desfavorável.

Com efeito, são estas entidades desportivas, frise-se, detentoras de poderes públicos e sujeitas, por esse facto, à fiscalização pública, que em melhor posição se encontram para aquilatar de todos estes aspectos intimamente ligados à sua vivência desportiva.

São as federações desportivas, melhor que qualquer outra entidade, que se encontram na posição ideal para, nomeadamente na defesa da integridade

³ A menção à *utilidade pública reconhecida* não se apresenta como a mais correcta. Na verdade, é a titularidade do estatuto de utilidade pública desportiva que deve ser o conceito de referência.

desportiva, decidir sobre os eventos que devem ser objecto de exploração de apostas desportivas⁴ ⁵.

3. Em suma, a filosofia que deve presidir a esta regulamentação deve ter por base o princípio da colaboração entre o Estado e as federações desportivas, a real noção da utilidade pública desportiva dessas organizações e, dir-se-ia ainda, a lógica de que o objecto a regular se suporta numa atividade – a desportiva – que tem a sua própria auto-regulação pública merecedora de crédito.

A autoridade pública e o combate à manipulação de resultados

1. Da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 238/XII, bem como das palavras preambulares do Projecto de Decreto-Lei que aprova o Regime jurídico dos jogos e apostas *online*, resulta o papel primordial do Instituto do Turismo de Portugal, I.P. e do seu Serviço de Inspeção de Jogos, no domínio das competências de controlo e inspeção, mas agora ainda dotado de verdadeiros poderes regulatórios.

Mas também transparece que um dos objectivos de interesse público visado pelo enquadramento proposto é o de *salvaguardar a integridade do desporto, prevenindo e combatendo a viciação de apostas e de resultados*.

Ou seja, reforça-se a autoridade pública, em face da projecção de uma realidade que se tem como potenciadora de diversas patologias, algumas das quais bem ligadas ao desporto.

⁴ Esta visão naturalmente deve precipitar-se no n.º 7 deste mesmo artigo, o mesmo valendo para o artigo 41º (procedimento de regulamentação).

⁵ São bem elucidativas, a este respeito, as normas alcançadas pelo legislador francês, no Code du Sport.

2. Na lógica desta dupla asserção, entende a Federação Portuguesa de Futebol que não pode deixar o legislador de prever expressamente, para a autoridade pública fiscalizadora e reguladora, o dever de erigir todo um sistema de alerta para a acompanhamento das apostas desportivas *online*, com vista a detectar situações indiciadoras de *viciação de apostas e de resultados*.

Só dessa forma, a acção dessa autoridade pública se projetará com eficácia nos objectivos que prossegue.

A afectação das receitas

1. Julga-se ser chegado o tempo de imputar ao desenvolvimento do desporto, encarado também na sua generalidade, uma parcela da justificação da legalização do jogo.

Se olharmos para a exposição de motivos da Proposta de Lei nº 238/XII aí se reafirma, nos tempos de hoje e para a nova regulação do jogo, a orientação alcançada em 1927:

“Por outro lado, mantendo a linha de orientação que presidiu à regulamentação inicial do jogo em Portugal, através do Decreto n.º 14.463, de 3 de dezembro de 1927, aceita-se que esta atividade constitui um fator favorável ao desenvolvimento do turismo e das várias atividades económicas em sectores associados, pelo que importa garantir que a exploração do jogo seja prosseguida de uma forma equilibrada e transparente”.

Não se antevê como possível manter tal justificação assente apenas no *desenvolvimento do turismo e das várias atividades económicas em sectores associados*.

Não colhe, por inteiro, este fundamento e muito menos quando se trata da regulação de jogos que têm por objeto as atividades desportivas, as provas e eventos desportivos e seus resultados.

Como setor a que justamente se apontam uma panóplia de funções e valores individuais e sociais de relevo, é inteiramente justificado que o desporto ocupe o espaço que, ao nível de receitas, lhe é mais do que justo.

2. Ora se tivermos presente o artigo 5º da Proposta de Lei nº 238/XII ⁶, respeitante ao regime de tributação aplicável ao exercício da atividade de exploração de jogos e apostas *online*, que prevê o novo imposto especial de jogo online (IEJO), não se afigura difícil constatar a secundarização do desporto, precisamente em domínio em que ele surge a potenciar novas receitas para a vivência social na sua globalidade.

Não estando em equação o justo retorno que se encontra na base das apostas – pelos clubes ou pelos praticantes, consoante o caso, e pela federação que organize o evento –, a verdade é que não se encontra nenhuma afectação de receitas ao fomento e desenvolvimento do desporto.

28,16% de tais receitas fiscais são endereçadas a outros setores sendo necessário, adequado e justo, no entendimento da Federação Portuguesa de Futebol, que neste espaço ganhe autonomia o desporto.

⁶ Alíneas a), k), l) e m). No mesmo sentido, vem dispor o artigo 84º do Regime jurídico dos jogos e apostas *online*, publicado como anexo ao artigo 2º do Projecto de Decreto-Lei que aprova tal regime. Aliás, na linha desta subalternização do valor desportivo, prevê o nº 7 desse artigo, bem como a Proposta de autorização legislativa, que o justo retorno a atribuir às entidades objecto de aposta a repartir pelos clubes ou pelos praticantes, consoante o caso, e pela federação que organize o evento, será estabelecido nos termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do desporto e do turismo.

A esta ponderação acresce uma previsível quebra nas receitas dos jogos sociais – com reflexos bem negativos no desporto –, situação que é, impressivamente, reconhecida pela própria Santa Casa da Misericórdia de Lisboa no recentíssimo parecer emitido a propósito desta audição parlamentar e já disponibilizado na página da Assembleia da República.

O regime sancionatório

1. A Proposta de lei nº238/XII e o Projecto de Decreto-Lei que vem aprovar o Regime jurídico dos jogos e apostas *online*, bem como esse regime publicado em anexo, não deixam de considerar – não poderia ser de outro modo – uma vertente sancionatória que, em termos breves, se exprime num segmento criminal e em outro de natureza contra-ordenacional.

Da leitura das normas projetadas ressalta com nitidez uma lacuna, que se traduz no facto de não se ter por seguro que os crimes previstos genericamente na Lei nº 50/2007, de 31 de Agosto (Estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos susceptíveis de afectar a verdade, a lealdade e a correcção da competição e do seu resultado na atividade desportiva), sejam aptos a cobrir todo o espetro criminal.

Referimo-nos à ausência de tipos legais de crime que cubram aquilo que é hoje uma chaga objecto de todas as políticas e medidas, públicas – nacionais e internacionais – e privadas – também nacionais e internacionais –, a manipulação de resultados em conjugação com as apostas *online*.

O denominado *match fixing* – que representa, na atualidade, um sério atentado à integridade desportiva – é um universo onde se movimentam verdadeiras redes de associações criminosas.

Ora, essa realidade, em toda a sua extensão, não parece encontrar nos diplomas em análise, uma resposta adequada do ponto de vista criminal o que, a ser correta a nossa leitura, representaria uma gravíssima lacuna do enquadramento regulatório das apostas online.

2. Por outro lado, caberá às entidades desportivas, e a esta federação desportiva em particular, no espaço disciplinar, encontrar as soluções que projectem tal visão.

A Federação Portuguesa de Futebol apresenta já, no seu Regulamento Disciplinar, normas que pretendem oferecer resposta adequada.

Tal não obstará, naturalmente, que a federação Portuguesa de Futebol venha a aperfeiçoar a resposta disciplinar pública, no seguimento da definição do quadro legal.

Tal sucederá, por exemplo, a propósito das proibições para a prática de jogos e apostas desportivas *online*, em conformidade com o vem proposto no artigo 2º, alínea h), da Proposta de Lei e no artigo 6º, nº1, alínea i), do Regime Jurídico dos jogos e apostas online⁷.

Regime jurídico da exploração de apostas desportivas à cota de base territorial

Sobre o Projecto de lei que aprova o regime jurídico da exploração das apostas desportivas à cota de base territorial efectuadas com base no resultado de eventos

⁷ Nos termos do Artigo 50.º, nº2, alínea d), deste regime jurídico, constitui contra-ordenação grave a prática de jogos e apostas *online* por quaisquer pessoas, nomeadamente, os praticantes desportivos, profissionais e amadores, os juizes, os árbitros, os treinadores e os responsáveis das entidades organizadoras dos eventos objeto de apostas *online*, quando direta ou indiretamente, tenham ou possam ter qualquer intervenção no resultado dos referidos eventos;

desportivos (apostas desportivas à cota de base territorial), seja-nos permitido transpor as considerações que formulámos a propósito da intervenção das federações desportivas no procedimento dos jogos e apostas *online*.

No projetado artigo 4º, nº 3 - Direito de exploração - determina-se que as regras de exploração das apostas desportivas à cota de base territorial constam do respetivo regulamento, aprovado por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas do desporto e da segurança social.

O artigo 7º, nº1, vem ocupar-se dessas regras de exploração, prevendo-se aí, entre outras matérias a incluir no regulamento, o momento da aposta [alínea c)] e os tipos de aposta [alínea d)].

Eis, Senhor Deputado Pedro Pinto, o que se entendeu por bem dar conta, mantendo-se a Federação Portuguesa de Futebol, totalmente disponível para continuar a participar neste procedimento legislativo.

Com os melhores cumprimentos,

Federação Portuguesa de Futebol, 8 de julho de 2014