

A:
Comissão 12ª - CCCJD XIII
Att: Ex.ma Srª Presidente Dr. Edite Estrela

ASSUNTO: Limitação às remunerações dos membros dos corpos sociais das federações desportivas

Na sequência das dificuldades encontradas por esta Federação e também da comunicação havida com outras Federações Nacionais que almejam o mesmo – o melhor e mais eficaz desenvolvimento desportivo para Portugal, relativos a constrangimentos e dificuldades de acesso ao financiamento público por diversas entidades desportivas, entendemos pertinente partilhar com V. Exa. a preocupação que Federação Portuguesa de Surf tem relativamente às matérias que envolvem o tema acima identificado.

Conforme deverá ser do conhecimento de V.Exa., o princípio, segundo o qual as participações financeiras ou apoios financeiros públicos concedidos a entidades desportivas devem ser titulados por contratos-programa de desenvolvimento desportivo, foi consagrado pelo artigo 34.º da antiga Lei de Bases do Sistema Desportivo, a Lei n.º 1/90, de 13 de janeiro (LBSD). Foi com fundamento na LBSD que o legislador viria a concretizar tal princípio através de um regime autónomo, o regime jurídico dos referidos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, com a publicação do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de novembro (RJCPDD).

Com a substituição da LBSD e a entrada em vigor da atual Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, que define, na presente data, as bases das políticas de desenvolvimento da atividade física e do desporto (LBAFD), o referido princípio manteve-se e foram acrescidas responsabilidades e obrigações no que respeita ao conteúdo e condicionantes para a celebração de um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, nos termos e para os efeitos dos seus artigos 46.º e 47.º. Com base neste alargamento de responsabilidades e obrigações o RJCPDD veio a ser, igualmente, objeto de revisão e, nessa medida, substituído pelo atual regime em vigor, previsto no Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro. Feita uma comparação entre a redação dos dois diplomas verifica-se que o legislador de 2009 promoveu a previsão de condicionantes que não estão expressamente estabelecidas pela LBAFD, designadamente a referente à limitação das remunerações dos membros dos corpos sociais.

Assim, o artigo 16.º do RJCPDD apresenta a seguinte redação:

1-Às entidades beneficiárias de apoios financeiros públicos titulados por contratos-programa de desenvolvimento desportivo que, no seu conjunto, correspondam a, pelo menos, 40 % do montante do respectivo orçamento anual, podem ser estabelecidos, nos referidos contratos, limites às remunerações que, directa ou indirectamente, possam ser atribuídas aos respectivos membros dos corpos sociais.

2 - As cláusulas do contrato-programa referidas no número anterior prevalecem sobre quaisquer normas estatutárias ou regulamentares da entidade beneficiária.

3 - À violação do clausulado referido no presente artigo constitui a entidade beneficiária na obrigação de restituição integral, à entidade concedente, dos montantes que lhe foram atribuídos pelo contrato-programa.

Na limitação às remunerações dos membros dos corpos sociais, consagrada no citado artigo 16.2, admitir-se-ia uma análise e aplicação casuística em função das circunstâncias concretas de cada entidade beneficiária. O caminho foi, no entanto, outro. As organizações desportivas foram confrontadas com o teor do Despacho n.º 8732/2010, do Secretário de Estado da Juventude e Desporto àquela data em funções, publicado no Diário da República, 2.º Série, n.º 100, de 24 de maio de 2010.

Com efeito, o identificado Despacho introduz a sua decisão afirmando que “O princípio expresso nesta norma legal [leia-se artigo 16.º do RJICPDD] assenta na consideração de que se justifica estabelecer uma disciplina legal, com carácter geral e uniforme, para todas as entidades que beneficiam de apoios financeiros significativos, de natureza pública, quanto às remunerações auferidas pelos titulares dos seus corpos sociais, sendo considerados como tais aquelas em que o apoio do Estado, no seu conjunto, perfaça, pelo menos, 40% do respectivo orçamento anual”.

Na sequência de tal raciocínio, o Secretário de Estado da Juventude e Desporto àquela data em funções determinou que “8 — (...) o Instituto do Desporto de Portugal [atual Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P. (IPDJ)] inclua nos contratos-programa de desenvolvimento desportivo um clausulado que estabeleça os seguintes limites cumulativos às remunerações atribuídas aos membros dos seus corpos sociais:

- a) Tais remunerações não podem, no seu conjunto, representar um encargo anual superior a 5% do montante dos contratos-programa, excluídos os que apenas digam respeito aos apoios específicos para eventos desportivos;
- b) As remunerações mensais a praticar não podem, no plano individual, ser superiores a idênticas remunerações atribuídas aos cargos de direção superior de 1.º grau da Administração Pública;
- c) Estes limites prevalecem sobre quaisquer normas estatutárias ou regulamentares dos beneficiários;
- d) A violação de tais limites constituirá a entidade beneficiária na obrigação de repor integralmente as verbas dos contratos-programa outorgados com o Estado, no ano em que se verificou a violação”.

Mais refere que “9 — O disposto no número anterior é aplicável aos contratos-programa de desenvolvimento desportivo outorgados com federações desportivas, Comité Olímpico de Portugal e Confederação do Desporto de Portugal sempre que o apoio anual, resultante de tais contratos, represente, por si ou em conjunto com os demais contratos outorgados com a mesma entidade, um financiamento igual ou superior a 40% do orçamento anual dos seus beneficiários, considerando-se como tal a média da despesa efetuada nos últimos três anos” — aqui com sublinhado nosso.

A presente análise da legislação de enquadramento da matéria aqui em causa tem em vista, independentemente de qualquer juízo valorativo sobre o seu conteúdo, balizar as suas respetivas normas habilitantes e, nesse contexto, inferir que ao Governo, Administração Pública e Federações Desportivas caberá cumprir com o conteúdo de tais normas e não de outras.

Todavia, consultados alguns contratos-programa de desenvolvimento desportivo, assim como a correspondência trocada entre a Administração Pública Desportiva (Instituto Português de Desporto e Juventude, I.P. [IPDJ]) e as Federações Desportivas, constata-se que assim não ocorre.

De facto, da leitura dos referidos documentos, verifica-se que, não raras vezes, da parte do IPDJ, é tomada a opção de avaliar o grau de financiamento público dos entes federativos não através da média da despesa total dos últimos três anos, como a norma exige, mas sim através do valor orçamentado para o ano a que respeita o respetivo contrato-programa.

Ora, sem prejuízo de não conseguirmos vislumbrar qual a razão para os contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados com o Comité Paralímpico de Portugal terem sido exonerados da limitação aqui em apreço e de, nessa medida, parecer haver um confronto entre os efeitos da aplicação conjugada dos artigos 16.8, n.º 1 e 7.º do RJCPDD e o teor do n.º 9 do referido Despacho, o que se pretende com a presente exposição é, por um lado, que V.Ex.a se debruce sobre a concreta concordância em relação às normas acima transcritas e, por outro, e num outro tempo de análise, revise os fundamentos do citado despacho nº 8732/2010, à luz dos atuais princípios universais de boa governação das entidades desportivas.

Com efeito, a pergunta que urge fazer é a seguinte: é possível a boa governação das federações desportivas, designadamente as que enquadram modalidades olímpicas, sem a dedicação em regime de exclusividade de nenhum dos seus membros dos órgãos sociais? Entende-se de difícil concretização ou como uma tarefa hercúlea promover a competitividade das organizações desportivas, sem a dedicação, em exclusivo, de algum dos seus dirigentes, com a respetiva remuneração proporcionalmente justa. Esses são motivos pelos quais se considera preferível encarar este assunto sem sofismas do que fechar os olhos a situações de recurso cuja vulnerabilidade do ponto de vista legal a todos deve preocupar.

De facto, atentas as circunstâncias descritas, afigura-se clara a insustentabilidade do cenário segundo o qual, por um lado, se exige aos dirigentes desportivos nacionais que se dediquem eficientemente às respetivas organizações desportivas, aprofundem e invistam na formação contínua na gestão das mesmas, promovam o desenvolvimento organizacional, a modernização e a boa governação das suas respetivas entidades, num mercado multipolar que o exige a um nível cada vez mais competitivo e complexo, e, por outro, que assumam que esses mesmos dirigentes deverão conformar-se com limitações tão fortes às suas retribuições, cujas regras fazem impôr a inexistência de salários ou salários desproporcionais e injustos face às responsabilidades que têm.

O interesse público subjacente à imposição da limitação da remuneração dos corpos sociais, que pretende garantir a melhor gestão dos dinheiros públicos concedidos às entidades beneficiárias, é, salvo melhor entendimento, um princípio que deve ser mantido e respeitado. Mas ele é compatível com uma adequação a um patamar que não desincentive a integração de capital humano e a valorização das competências de um quadro dirigente à altura dos desafios que se colocam à governação e competitividade das organizações desportivas, os quais exigem, tal como em outros agentes desportivos, uma dedicação e valorização profissional permanente, que se afigura pouco compaginável com uma limitação salarial desajustada com estes princípios, as responsabilidades e os níveis de exigência e prestação de contas que hoje em dia se colocam a um dirigente federativo. Com efeito, a necessária adaptação das regras de aplicação da referida percentagem à realidade desportiva nacional, em concreto às estruturas federativas existentes, reveste-se de primordial importância para garantir não só a referida integração mas sobretudo a manutenção dos dirigentes desportivos à data em funções.

Nesta medida, apenas ajustando fatores críticos de incentivo, como o que aqui se discute, se poderá promover a competitividade das organizações desportivas, cuja dedicação em exclusivo dos seus dirigentes, com a respetiva remuneração proporcionalmente justa, é essencial para o cabal desenvolvimento da(s) modalidade(s) que tutelam, garantindo, por outro lado, um efetivo cumprimento da lei e racionalidade na gestão de dinheiros públicos.

Assim, conforme acima devidamente assinalado, considera-se plenamente justificável que se imponha uma limitação à remuneração dos corpos sociais, quando o nível de dependência de financiamento público seja de, pelo menos, 40%, sendo que, apesar de não coincidir com o teor do despacho em causa, se concorda com a necessária aplicação da indicada percentagem apenas relativamente ao ano a que os contratos-programa respeitam.

No entanto, a limitação da remuneração dos corpos sociais das entidades federativas deveria ficar circunscrita aos referidos 40%, entendendo-se aconselhável a remoção do teor da alínea a) do n.º 8 do despacho em apreço — a qual, por um lado, se afigura injusta por reduzir o valor total de incidência que serve de base para aferir a remuneração possível dos dirigentes desportivos em causa e, por outro lado, acarreta, em muitos dos casos, a imposição de remunerações abaixo do valor fixado como remuneração mínima mensal garantida -, tendo em vista, a final, a imposição apenas do teto remuneratório a que alude o disposto na alínea b), do n.º 8, do referido despacho, com o qual o concordamos por inteiro, como valor limite global da despesa com remunerações de dirigentes de órgãos sociais independentemente do número dos que são remunerados.

Deste modo, salvo melhor opinião, com estas propostas de alteração à referida limitação — que são i) a eliminação do constrangimento ao valor das remunerações através de um teto de 5% do montante dos contratos-programa (cfr. alínea a), do n.º 8, do Despacho n.º 8732/2010), que mantenha, no entanto, apenas o limite remuneratório dos cargos de direção superior de 1.º grau da Administração Pública (cfr. alínea b), do n.º 8, do Despacho n.º 8732/2010); e ii) a eliminação da referência à média da despesa efetuada nos últimos três anos (cfr. parte final do n.º 9, do Despacho n.º 8732/2010), cuja redação, que não só não respeita o espírito do disposto no artigo 16.º, n.º 1, do RICPDD, como também não tem vindo a ser cumprida, promove a ideia de um injustificado grau de discricionariedade na aplicação do normativo em causa, atingir-se-á o equilíbrio saudável e razoável entre a boa gestão dos recursos financeiros públicos e a remuneração justa dos dirigentes desportivos que assumem funções, a título exclusivo ou a tempo parcial, nos seus corpos sociais.

Porfim, não se pode, em todo o caso, olvidar que, independentemente do nível de dependência que as entidades federativas têm relativamente ao financiamento público, a Administração Pública Desportiva manterá sempre o seu poder de fiscalização previsto nos artigos 21.º da LBAFD, 14.º do Decreto-Lei n.º 248-B, de 31 de dezembro, que estabelece o Regime Jurídico das Federações Desportivas, e, sobretudo, o artigo 19.2 do RJCPDD, especialmente aplicável no âmbito da relação estabelecida entre as partes de um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, cujo exercício se afigura mais eficaz e menos constrangedor ao normal funcionamento das organizações desportivas do que um quadro regulador excessivamente prescritivo que sufoca os recursos das federações desportivas na resposta a requisitos administrativos e burocráticos desviando-se da sua missão fundamental de organização e desenvolvimento desportivo.

No nosso entendimento, apenas desta forma se poderá almejar construir organizações desportivas com graus de competitividade relevantes a nível nacional e internacional, lideradas por quem assume as funções de forma digna e devidamente valorizada pela Administração Pública Desportiva, habilitados a incorporar no seio das organizações que dirigem estratégias de gestão e linhas de orientação de boa governação, que salvaguardem a reputação e integridade do desporto, a boa gestão de fundos públicos e uma efetiva prestação de contas, alinhadas com os referências do Movimento Olímpico e Desportivo, as orientações de entidades intergovernamentais como a União Europeia ou o Conselho da Europa e o ordenamento jurídico nacional.