



Processo n.º 18/2006

ACÓRDÃO

Demandante: SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA

Demanda: Liga Portuguesa de Futebol Profissional

A SIC- Sociedade Independente de Comunicação, SA intentou junto do Tribunal Arbitral do Desporto (TAD) ação administrativa de impugnação das normas contidas nos números 1 a 4 do artigo 140.º-A do Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional e dos números 4 e 5 do artigo 35.º do Regulamento das Competições organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

Na contestação apresentada pela Demandada foram suscitadas exceções a cujo conhecimento se procedeu em sede despacho saneador de acordo com o artigo 88.º do CPTA (na versão do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro) aplicável por força do artigo 61.º da Lei do TAD (Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro, alterada pela Lei n.º 33/2014, de 16 de junho).

A Demandante apresentou alegações escritas relativamente ao despacho notificado.

A Demandada apresentou recurso do despacho para o TCA-Sul, tendo a Demandante apresentado as suas alegações.

Nenhum aspeto relativo ao conteúdo, eventual admissão ou subida do recurso será considerado na presente decisão, sendo-o em decisão autónoma

Compete, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 88.º do CPTA, decidir do fundo da causa, mantendo-se o decidido anteriormente quanto às exceções invocadas pela Demandada, cumprido o contraditório.

I

1. - Sobre a competência do TAD, alega a Demandada na Contestação:

- a) “Entendemos que o TAD não tem competência para conhecer do legalidade ou ilegalidade dos regulamentos administrativos emanados pela Liga PFP e que, de facto, a disponibilidade das modalidades de garantia contencioso previstos no CPTA {n.º 2 do artigo 4.º do Lei do TAD) deve ser restringido à competência do TAD que é o de conhecer os litígios emergentes dos atos e omissões da Liga PFP” (artigo 18.º);
- b) “Ora, não se vislumbra em nenhures do LTAD que tenha sido atribuída ao TAD a competência para sindicar a legalidade das normas regulamentares emitidas pelo Liga PFP” (artigo 23.º);
- c) “Por outro lado, a asserção de que a competência do TAD se encontra limitada à sindicância dos atos e omissões das entidades desportivas sai reforçado pelo teor do n.º 3 do aludido ortigo 4.ª do LTAD cujo teor abaixo se transcreve (...) (artigo 24.º);
- d) “Note-se que, mais uma vez, o legislador utiliza, unicamente, os vocábulos "deliberações" e "decisões" na medida em que estão em causa atos administrativos que visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta e não normas jurídicas gerais e abstratas” (artigo 25.º).

2. - Sobre a adequação do meio processual utilizado à impugnação de regulamentos, a contestação refere que:



- a) “O pedido formulado a final pela Demandante é de declaração da ilegalidade com força obrigatória geral, das normas regulamentares acima identificadas, nos termos abaixo descritos: “deve a presente ação ser julgada procedente, por provada, e, em consequência, ser declarada a ilegalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas nos números 1 a 4 do artigo 140.º-A do Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional e nos n.ºs 4 e 5 do artigo 35.º do Regulamento dos Competições organizados pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional, nas versões atualmente em vigor, nos termos do disposto nos artigos 72.º e 73.º”, n.º 1 e ss. do CPTA” (artigo 36.º);
- b) “A presente ação administrativa especial é, pois, uma ação de declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral de normas administrativas. (artigo 37.º);
- c) “Face ao regime relativo à impugnação de normas administrativas acima sumariadas, o pedido de declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, não pode fundar-se numa inconstitucionalidade direta de norma regulamentar (nem em qualquer dos fundamentos de invalidade previstos no n.º 1, do artigo 281.º da Constituição da República), por esse constituir um pedido cujo conhecimento está reservado ao Tribunal Constitucional e, nessa medida, está subtraído à jurisdição administrativa.” (artigo 38.º);
- d) “A fiscalização, a título principal, da validade dos regulamentos e respetivas normas regulamentares encontra-se, hoje, circunscrito aos regulamentos imediatamente operativos, não havendo o CPTA optado por estender o ação a todas as normas regulamentares.” (artigo 54.º);
- e) “Para este tipo de ações, exige o n.º 1 do artigo 73.º do CPTA dois pressupostos processuais específicos, para além daqueles pressupostos gerais do contencioso administrativo: um relativo ao objeto de ação e ao outro relativo ao Demandante” (artigo 55.º);
- f) “Estabelece-se, portanto, na primeira parte daquela disposição legal um pressuposto processual relativo ao objeto da impugnação e que consiste no requisito de que a norma



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

impugnada produza os seus efeitos imediatamente, sem dependência de um ato administrativo ou jurisdicional de aplicação (artigo 62.º);

g) “Poder-se-á afirmar que as normas disciplinares são normas imediatamente aplicáveis?” (artigo 89.º);

h) “Sem sequer cuidar de proceder a uma delimitação positiva do conceito de normas imediatamente aplicáveis, é certo que a delimitação negativa deste conceito claramente exclui desta classificação as normas disciplinares (como, de resto, os normas sancionatórios em geral)” (artigo 90.º);

i) “Pois é evidente que uma norma disciplinar para que possa produzir os efeitos para que tende carece, exige e pressupõe um ato de aplicação” (artigo 91.º);

j) “Trata-se daquilo que a doutrina designa por normas imediatamente executáveis ou executáveis por si próprias ou normas imediatamente operativas” (artigo 63.º);

k) “De tudo o acima exposto, resulta que as normas disciplinares não são classificáveis como normas imediatamente aplicáveis” (artigo 101.º).

3. - Relativamente à falta de interesse em agir da Demandante refere-se que:

a) “Iniciamos com a conclusão óbvia, mas importante, de que as normas regulamentares emanadas pela Demandada não se aplicam à Demandante” (artigo 119.º);

b) “Relativamente à aplicação das normas regulamentares sobre as quais se pede a declaração de ilegalidade, invoca o Demandante a sua lesividade em dois planos: (i) no plano da integridade e da identidade do projeto editorial da SIC NOTÍCIAS; (ii) no plano das receitas publicitárias que os programas "O Dia Seguinte" e o "Play-Off" direta e indiretamente geram” (artigo 120.º);

c) “solicitamos a esse douto TAD que notifique o Demandante para juntar ao presente pleito relatórios que comprovem a alegada diminuição de share e consequente redução de



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

receitas publicitárias aquando dos alterações de comentadores identificados no quadro constante no artigo 122.º do presente contestação”.

4- Em resposta às exceções, e no fundamental para a apreciação deste Colégio Arbitral, a Demandada alegou que:

- a) “A Demandada parece esquecer a dicotomia dogmática clássica entre ciência do Direito Administrativo sobre atos da administração: estes, quando se referem a casos individuais e concretos tomam o nome de atos administrativos, e quando se referem a situações gerais e abstratas tomam o nome de normas administrativas ou de regulamentos” (artigo 6.º);
- b) “É muito claro que o pedido da presente ação é a declaração de ilegalidade (com força obrigatória geral) das normas impugnadas – no pedido deduzido no final do Requerimento Inicial não se pede a declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas” (artigo 39.º);
- c) “E é também muito claro que a causa de pedir da presente ação é a violação do direito à liberdade de imprensa consagrado no artigo 26.º da Lei da Televisão – a causa de pedir funda-se, pois, na violação direta da lei da televisão e não na violação da Constituição (artigo 40.º);
- d) “Não se discute que a norma do n.º 1 do artigo 140.º-A do RD, bem como as normas seus n.ºs 2 a 4, são também normas disciplinares e normas sancionatórias e que, nessa medida, para que as sanções sejam aplicadas, carecem de um procedimento e ato sancionatório de aplicação (e que, nesse contexto, os dirigentes ou funcionários visados, e os respetivos clubes, podem invocar também incidentalmente a ilegalidade daquelas normas)” (artigo 54.º);
- e) “Só que não é isso que está em causa na presente ação: o que aqui está em causa é a vertente percetiva – na dimensão da estatuição da proibição de uma conduta – imediata das

normas impugnadas. Tanto assim é que, como acaba por se reconhecer na contestação, se um dirigente ou funcionário incorrer numa dessas condutas fica imediatamente numa situação objetiva (sublinha-se) de infração às normas do n.º 1 do artigo 140.º-A do RD e do n.º 4 do artigo 35.º do RC, ou à norma do n.º 5 do artigo 35.º do RC (consoante a conduta em causa)” (artigo 55.º).

Apreciação e procedência das exceções invocadas

1. - Sobre o tema da competência do TAD para conhecer da validade de regulamentos, considere-se a jurisprudência deste órgão que, no recente acórdão n.º 9/2016, julgou: “o TAD decidiu não aplicar a alínea c) do n.º 1 do artigo 80.º do Regulamento Disciplinar da Federação Portuguesa de Futebol com fundamento na violação do princípio da proporcionalidade previsto no artigo 7.º do CPA.”

De facto, o sentido jurídico da palavra “ato” abrange na cultura jurídico-pública portuguesa atos normativos e atos administrativos.

Como a questão é colocada, cumpre invocar o artigo 112.º da Constituição e o seu n.º 1.

Assim:

“Artigo 112.º

Atos normativos

1. São atos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais.

(...)”

Segundo a classificação constitucional, distinguem-se atos legislativos de atos normativos não legislativos. Dentro desta categoria encontram-se, necessariamente, os regulamentos

administrativos: “Ao contrário do que sucede com atos legislativos, a Constituição não estabelece um princípio de tipicidade dos atos regulamentares.”¹

A caracterização do regulamento enquanto ato é um adquirido no ordenamento jurídico português. A referência a atos e omissões na Lei do TAD vale quer para atos administrativos, quer para atos normativos regulamentares (n.º 1 do artigo 4.º).

Se assim não fosse, seria impossível cumprir a determinação enunciada no n.º 2 do artigo 1.º da Lei do TAD segundo a qual: “O TAD tem competência específica para administrar a justiça relativamente a litígios que relevam do ordenamento jurídico desportivo ou relacionados com a prática do desporto.”

Destituído da competência para apreciar atos regulamentares, o seu procedimento e legalidade, ficaria significativamente limitada a capacidade de julgar no “ordenamento jurídico desportivo”.

As competências do TAD em matéria regulamentar devem considerar o conceito de regulamento previsto no artigo 135.º do CPA e o regime desenvolvido nesse código, o regime de impugnação previsto nos artigos 72.º e seguintes do CPTA e o artigo 204.º da Constituição.

O TAD é, pois, competente para apreciar o pedido.

2. - Os atos regulamentares questionados nos autos foram aprovados pela LPFP e revestem o seguinte conteúdo:

“Artigo 140.º- A

Participação em programa televisivo

¹ Alexandre Sousa Pinheiro, “Comentário ao artigo 112.º” in Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, “Comentário à Constituição Portuguesa”, coordenação Paulo Otero, III Volume, 1.º Tomo, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 221 e ss.



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

1. Os dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores destes que participem, na qualidade de intervenientes regulares, em programas televisivos que se dediquem exclusiva ou principalmente à análise e comentário do futebol profissional são sancionados com a sanção de suspensão a fixar entre o mínimo de oito dias e o máximo de três meses e, acessoriamente, com a sanção de multa de montante a fixar entre o mínimo de 5 UC e o máximo de 15 UC.
2. Se, cumprida a sanção de suspensão determinada nos termos do número anterior, o dirigente ou funcionário continuar em violação da norma aí referida, será sancionado com a sanção de suspensão até fazer cessar o violação e com uma nova multa de montante o fixar entre 15 UC e 45 UC por cada participação
3. Em caso de reincidência, os limites mínimo e máximo das sanções previstos no número anterior são elevados para o dobro.
4. As sociedades desportivas responderão solidariamente pelo pagamento das sanções de multa acima descritas.”

Do Regulamento das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional consta do pedido a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral dos números 4 e 5 do artigo 35.º:

“4 - Os dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores não podem participar, na qualidade de intervenientes regulares, em programas televisivos que se dediquem exclusiva ou principalmente à análise e comentários do futebol profissional.

5 - Quando os dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores participam, na qualidade de convidados, nos programas referidos no número anterior apenas podem comentar aspetos positivos do jogo, abstendo-se de comentar decisões da equipa de arbitragem, comportamentos de jogadores, treinadores e outros agentes desportivos ou do público quando esteja em causa algum aspeto suscetível de causar um impacto negativo na



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

imagem e perceção pública de um jogo, em particular das competições profissionais, ou da Liga ou dos seus associados.”

A pretensão deduzida pela recorrente vem esclarecida, quanto à sua materialidade, no artigo 38.º da resposta às exceções e respeita à “declaração de ilegalidade das normas impugnadas (com força obrigatória geral).”

O CPTA, na versão atual dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, prevê no n.º 1 do artigo 73.º que:

“A declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de norma imediatamente operativa pode ser pedida por quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo, independentemente da prática de ato concreto de aplicação, pelo Ministério Público e por pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, assim como pelos presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respetivos órgãos.”

O n.º 1 do artigo 72.º estabelece que:

“A impugnação de normas no contencioso administrativo tem por objeto a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios ou derivados da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação.”

Já assentando no texto do CPTA de 2015, existe doutrina sustentando que: “a declaração com força obrigatória geral pode ser pedida por todos os que dispõem de legitimidade,



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

incluindo os interessados “prejudicados”, desde que as normas sejam imediatamente operativas.”²

Entende-se que devem ser avaliados os seguintes pressupostos: (i) operatividade imediata da norma; (ii) prejuízo direto pela sua vigência ou possibilidade de tal para momento próximo. O segundo respeita a uma regra de legitimidade ativa, a ser apreciada quando se avaliar a o que a recorrida invocou relativamente a pressupostos processuais.

2.1. - No que toca à operatividade imediata da norma, o que releva não é a ausência de ato administrativo necessário para a sua aplicação, mas a produção de efeitos na esfera jurídica de um eventual “prejudicado”.

O artigo 140.º-A sanciona comportamentos adotados por “dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores destes” pela participação em programas televisivos que versem sobre “exclusiva ou principalmente à análise e comentário do futebol profissional.”

A proibição tem operatividade imediata na esfera jurídica de eventuais dirigentes ou funcionários, independentemente do início de um processo disciplinar para aplicação da sanção. Os dirigentes ou funcionários que participem em programa televisivo ou que pretendam via a fazê-lo estão já inseridos num tipo sancionatório. Desta forma, considera-se preenchido o pressuposto da “operatividade imediata.”

O Colégio Arbitral considera assim que, na matéria a decidir, existe operatividade imediata da norma prevista no artigo 140.º- A do Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

3 - A final, cumpre avaliar se a recorrente é parte legítima no processo.

²José Carlos Vieira de Almeida, “A Justiça Administrativa”, Almedina, Coimbra, 2015, p. 193.



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

O n.º 1 do artigo 73.º prevê a regra de legitimidade para apreciar a declaração de ilegalidade da impugnação do artigo 140.º- A do Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional com força obrigatória geral, atribuindo-a a quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo.³

No artigo 71.º da resposta às exceções, a recorrente invoca que “faz parte do núcleo mais essencial da liberdade de programação deixar ao critério exclusivo dos operadores de televisão decidir que programas promovem, qual o respetivo formato, e quem convidam para neles participar, regular ou ocasionalmente.”

O artigo 140.º- A do Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional é suscetível de afetar quem aceite participar em programas televisivos “que se dediquem exclusiva ou principalmente à análise e comentário do futebol profissional” ou o comportamento de “dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores deste.”

Neste sentido, a recorrente ao invocar o direito à liberdade de programação constante do artigo 26.º da Lei da Televisão atendendo à atividade que prossegue, cumpre o pressuposto processual de legitimidade ativa, previsto no n.º 1 do artigo 73.º, por poder ser “diretamente prejudicado pela vigência da norma” ou de o poder vir a ser.

A recorrente é, por isso, parte legítima nos presentes autos de impugnação de normas no contencioso administrativo, com o objeto de declaração da ilegalidade de normas com força obrigatória geral.

O Colégio Arbitral não verifica quaisquer outras exceções dilatórias que impeçam uma decisão de mérito.

Por se estar perante problema de natureza jurídica relacionado com a interpretação do Direito, o Colégio Arbitral não procede à solicitação de relatórios ou outros estudos sobre a audiência dos programas televisivos citados no processo.

³ Mário Aroso de Almeida, “Manual de Processo Administrativo”, Almedina, Coimbra, 2016, p. 233.

Nos termos e para os efeitos do artigo 34.º n.º 1 do CPTA, aplicável por força do n.º 1 do artigo 61.º da Lei do TAD, e do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 301/2015 de 12 de setembro, a presente ação arbitral é de valor indeterminável.

O Tribunal entende que o objeto do litígio e a decisão reclamada deste Tribunal não requerem esclarecimentos adicionais em relação aos factos, nem reclamam por qualquer diligência instrutória, correspondendo o *thema* decisório a uma questão de Direito.

Decide-se, pois, ao abrigo do artigo n.º 6 do artigo 43.º da Lei do TAD, dispensar as diligências de prova requeridas pelas partes.

II

Apreciação da matéria de Direito e decisão

1. Assentado em que o Colégio Arbitral não considera procedentes as exceções invocadas pela Demandada, cumpre apurar quais as necessidades de instrução decorrentes do objeto do processo.

De acordo com a Lei do TAD, compete ao Colégio Arbitral proceder à instrução do processo, tomado em consideração o requerido pelas partes (n.º 6., do artigo 43.º) e tomando em consideração os factos necessários para o exame e decisão da causa (n.º 2 do artigo 57.º).

O Colégio Arbitral não desenvolverá fase instrutória própria se: (i) os elementos de prova constantes do processo forem suficientes para decidir; ou (ii) se a matéria em causa revestir natureza exclusiva de Direito, não relevando para a decisão a factualidade subjacente.

Haverá que apurar se estamos perante alguma das duas situações descritas, ou se é necessário abrir a fase instrutória.

1.1. - Invoca a Demandante que:

- (i) as normas regulamentares aprovadas pela Demandada limitam a liberdade de escolha dos convites a endereçar a participantes em programas organizados pela Demandante (artigo 71 da p.i), tendo um efeito aniquilador na liberdade editorial (artigo 73 da p.i);
- (ii) as referidas limitações podem liquidar os programas “Dia Seguinte” e “Play Off” (artigo 74 da p.i);
- (iii) como consequência destas limitações haveria danos para funcionários, dirigentes e espetadores, neste último caso de “impossível reparação” (artigo 77 da p.i);
- (iv) refere, também, que é evidente a relevância destes programas na média de share da Demandante, que se repercute, também, nas receitas publicitárias (artigo 83.º da p.i), que têm uma importância vital para a Demandante;
- (v) são apresentados documentos e testemunhas a arrolar.

1.2 Por sua vez, a Demandada afirma que:

- (i) o interesse dos programas citados depende de quem os protagoniza (artigo 135 da contestação);
- (ii) “não é verdade que a credibilidade dos comentadores e das suas intervenções resultem do facto de serem funcionários ou dirigentes desportivos dos clubes com os quais os espetadores os identificam (artigo 136 da contestação);
- (iii) “a credibilidade dos intervenientes e empatia dos espetadores advém do reconhecimento por parte dos espectadores do prestígio das carreiras desportivas, profissionais, políticas e jornalísticas dos membros que compõem, atualmente, os programas "O Dia Seguinte" e "Play Off" e não da circunstância de ser funcionário ou dirigente desportivo do clube A, B ou C (artigo 136 da contestação)
- (iv) são, também, arroladas testemunhas.

2. - Constitui convicção do Colégio Arbitral que, independentemente da existência de dano, a validade da disposição regulamentar merece ser discutida na sua compatibilidade com



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

normas constitucionais, no caso concreto, a liberdade de expressão e informação (artigo 37.º da CRP), o direito ao livre desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º), diretamente aplicáveis a entidades públicas e privadas nos termos do n.º 2, do artigo 18.º da CRP.

São, também, de considerar regras de competência legislativa constitucionalmente previstas. Apesar de não ser esta a fundamentação do pedido, o Colégio Arbitral não está vinculado às razões invocadas pela Demandante – *iura novit curia* -, de acordo com o previsto no artigo 75.º do CPTA: “o juiz pode decidir com fundamento na ofensa de princípios ou normas jurídicas diversos daqueles cuja violação haja sido invocada.” O que envolve na área dos direitos fundamentais, obviamente, princípios ou normas de natureza constitucional.

O que se traduz numa competência reservada do Tribunal Constitucional consiste em declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral de um regulamento (alínea a), do n.º 1 do artigo 281.º da CRP). Já à apreciação da compatibilidade de um regulamento com a Constituição é aplicável o artigo 204.º, que prevê ser dever de qualquer tribunal não aplicar normas incompatíveis com a lei fundamental.

O Tribunal Arbitral do Desporto – como verdadeiro tribunal, que é – comunga dos deveres aplicáveis a todos os tribunais de não aplicar normas inconstitucionais, daí que não possa subtrair-se à obrigação de apreciar a compatibilidade de uma norma com a Constituição.

Não dispondo de competência para decidir no sentido da ilegalidade com força obrigatória geral em matéria de inconstitucionalidade, o TAD, se considerar ser o caso, pode aplicar o n.º 2 do artigo 73.º do CPTA, apesar de não ter sido invocado pela Demandante.

Se, “quem seja diretamente prejudicado ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo pela aplicação de norma imediatamente operativa que incorra em qualquer dos fundamentos de ilegalidade previstos no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa pode obter a desaplicação da norma, pedindo a declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso”, o tribunal que encontrar razões para considera que a norma avaliada padece de inconstitucionalidade tem o dever de proceder à declaração da ilegalidade para efeitos restritos, ainda que não exista a desaplicação a um caso concreto.

Rigorosamente não existe uma situação concreta que imponha a desaplicação da norma, mas o resultado normativo a que se chega se o Colégio Arbitral considerar que o artigo 140.º-A do Regulamento Disciplinar da Liga Profissional de Futebol Profissional e os n.ºs 4 e 5 do artigo 35º do Regulamento das Competições Organizadas pela LPFP violam normas de direitos fundamentais previstos na CRP é semelhante.

A doutrina mais recente identifica com precisão o fenómeno: “A procedência desta ação não conduz a uma «desaplicação» (*stricto sensu*, uma recusa de aplicação) da mesma – a qual pressupõe a existência de um litígio a dirimir através da mobilização de uma norma -, visto que, neste processo, o tribunal não está a apreciar o caso concreto ou até as implicações para que este decorrem da invalidade da norma, mas cinge unicamente o seu conhecimento ao problema da constitucionalidade ou legalidade reforçada da norma, o que se reflete no próprio conteúdo da sentença. (...) Parece-nos, pois, que o n.º 2 do artigo 73.º pretenderá criar *outro* meio de controlo da inconstitucionalidade ou da ilegalidade pelos tribunais administrativos, que se não reconduz à mera desaplicação no caso concreto”⁴

Com esta interpretação, o TAD não invade a jurisdição do Tribunal Constitucional, e cumpre a obrigação constitucional – artigo 204.º - de apreciar a compatibilidade das normas que analisa com a Constituição.

O Colégio Arbitral identificando uma norma constante do pedido da Demandante como inconstitucional não pode paralisar a atividade de necessária avaliação da sua compatibilidade com a Constituição por a lei ordinária, no caso o CPTA, não prever expressamente a “declaração de ilegalidade por violação de norma constitucional com efeitos circunscritos ao processo em que a ilegalidade da norma é suscitada, independentemente da aplicação a um caso concreto.”

⁴ Ana Raquel Gonçalves Moniz, “O controlo judicial do exercício do poder regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativos revisto” in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão in “Comentários à Revisão do CPTA e do ETAF”, AAFDL Editora, Lisboa, 2016, pp. 514-515.



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

A

As exigências do direito ao processo equitativo implicam que os tribunais devem encontrar a solução material compatível com a pretensão das partes (entre muitos Acórdão n.º 266/2015) dentro dos limites do Direito.

As situações expressamente previstas no CPTA sobre a competência dos tribunais em sede de impugnação de normas são: (i) a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de norma imediatamente operativa (n.º 1 do artigo 73.º); (ii) desaplicação de norma com declaração de ilegalidade confinada ao caso concreto se o fundamento de ilegalidade se fundar na Constituição.

Esta solução, ao Colégio Arbitral afigura-se como compatível com a Constituição e com os deveres de um tribunal.

Independentemente da resposta que o Colégio Arbitral vier a dar à concreta questão de Direito decorrente dos autos, torna-se claro que não será necessária a realização das diligências instrutórias solicitadas pelas partes.

Tal não impedirá uma apreciação do pedido do Demandante relativo à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral dos regulamentos por violação da Lei da Televisão, por existir autonomia suficiente para que dele se retire conteúdo normativo merecedor de análise na presente decisão.

3. - Avaliando o artigo 140.º-A do Regulamento Disciplinar da Liga Profissional de Futebol Profissional, verifica-se que pode ser decomposto nas seguintes normas:

- a) Os dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores destes que participem, na qualidade de intervenientes regulares, em programas televisivos que se dediquem exclusiva ou principalmente à análise e comentário do futebol profissional são sancionados (n.º 1);
- b) a participação regular nos citados programas, independentemente do conteúdo das afirmações produzidas, implica a aplicação de sanções (n.º 1);



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

c) as sanções têm uma natureza mista fixada em meses, suspensão e em UCs (números 1 e 2);

d) a reincidência implica o agravamento das sanções (n.º 3).

A explicação deste complexo normativo encontra-se na contestação, de onde podemos, com pertinência para o exposto, retirar que:

a) “a conformação do futebol aos valores e princípios éticos associados ao desporto, designadamente os que resultam do fair play e da serenidade dos competições desportivas deve ser uma preocupação constante de todos os entidades que têm responsabilidade no futebol” (artigo 153);

b) “o Código de Ética Desportiva consagra ainda que incumbe ao dirigente ou gestor desportivo o compromisso de “Não proferir, sob qualquer forma, declarações depreciativas do mérito e do valor, das demais associações ou sociedades desportivas, bem como dos dirigentes, praticantes, treinadores, árbitros ou outros agentes desportivos” (artigo 155);

c) “A própria lei que regulo o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos (Lei n.º 39/2009 de 30 de julho) prevê como dever específico do organizador das competições desportivos a aprovação de normas nos respetivos regulamentos que proíbam declarações públicas que sejam suscetíveis de incitar á violência” (artigo 156);

d) “Perante o quadro legal e ético acima descrito, é dever da Demandada, aprovar nos respetivos regulamentos normas que potenciem a estabilidade, serenidade das competições e a sã convivência entre os diversos agentes desportivos que desempenham funções no futebol profissional” (artigo 157);

e) “Repare-se que não está aqui em causa a proibição ou condicionamento da liberdade de exprimirem a sua opinião enquanto cidadãos, mas sim de limitações que lhe são aplicáveis enquanto funcionários e dirigentes desportivos que têm um especial dever de proteger o imagem e a serenidade das competições profissionais” (artigo 159);



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

- f) “Por outro lado, importa destacar que a função primordial do DEMANDADA é a organização das competições profissionais de futebol no cumprimento dos poderes públicos que lhe foram confiados pelo legislador (artigo 22.º da Lei n.º 51/2007, de 16 de janeiro)” (artigo 161).
- g) “Ora, o ambiente de crispação nos campeonatos profissionais provocado por constantes guerras verbais e comentários depreciativos sobre jogos de futebol e respetivos intervenientes desprestigiam as competições profissionais às quais os patrocinadores atribuem o nome (artigo 170)”.
- h) “Tudo o que ultrapassa a saudável competitividade entre as equipas participantes nas competições profissionais desprestigia a competição a quem o patrocinador cede o nome e a respetiva marca, o que, ao invés de engrandecer a marca, a desvaloriza e vulgariza” (artigo 171).

Do argumentário utilizado retira-se que, na perspetiva da Demandada, a participação não ocasional, mas “regular”, de dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores destes em “programas televisivos que se dediquem exclusiva ou principalmente à análise e comentário do futebol profissional” perturba a conformação do futebol a valores e princípios éticos e pode, no limite, afetar a realização das competições por ausência de patrocinadores.

A situação pode tornar-se mais complexa se a intervenção dos dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores contribuir para a crispação e falta de serenidade no meio desportivos, afetando o comportamento de agentes desportivos e de adeptos.

Preventivamente e a fim de evitar as citadas consequências a Demandada justifica a aplicação de sanções quer pela presença regular de “dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores destes” em “programas televisivos que se dediquem



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

exclusiva ou principalmente à análise e comentário do futebol profissional”, quer, eventualmente, pelo conteúdo das posições aí defendidas.

A norma em exame censura, portanto, uma atividade – a participação em programas televisivos de certa natureza – e, eventualmente, o que neles for expresso.

4. - O artigo 35.º n.ºs 4 e 5 do Regulamento das Competições Desportivas organizadas pela Liga desenvolve um complexo normativo proibitivo e limitador da intervenção pública, em programas televisivos, de dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores com as seguintes características: (i) proibição de participar regularmente em programas em que se proceda à análise e comentário do futebol profissional; (ii) a participação não regular implica para os sujeitos acima identificados a limitação a aspetos qualificados como “positivos” do jogo e a “abstenção” de comentar aspetos passíveis de causar um “impacto negativo” na perceção pública na imagem do jogo.

Os argumentos das Partes para avaliar estas disposições não variam, no que é pertinente para a decisão deste Colégio Arbitral, das razões invocadas pelas partes, e já recenseadas, a propósito do artigo 140-A do Regulamento Disciplinar da Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

5. - Para uma ponderação à face dos direitos fundamentais são, essencialmente, pertinentes os n.º 1 do artigo 26.º e o artigo 37.º da CRP que preveem o direito ao livre desenvolvimento da personalidade e a liberdade de expressão e informação:

“Artigo 26.º (Outros direitos pessoais)

1-A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.



“Artigo 37.º (Liberdade de expressão e informação)

1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.
2. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.
3. As infrações cometidas no exercício destes direitos ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respetivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei.
4. A todas as pessoas, singulares ou coletivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de retificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos.”

5.1. Começando pela apreciação da liberdade de expressão e informação, no que se revela aplicável aos autos, há a notar que integra o elenco formal da CRP relativo a direitos, liberdades e garantias, no título II, da parte I da Constituição, estando igualmente prevista no artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem – aplicável, na ordem jurídica portuguesa, nos termos do n.º 2 do artigo 16.º da CRP-, no n.º 2 do artigo 19.º do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e no n.º 1 do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Tratando-se de um “direito subjetivo fundamental”⁵, a liberdade de expressão não se encontra “funcionalizada a valores.”⁶

⁵ José de Melo Alexandrino, “O Âmbito Constitucionalmente Protegido da Liberdade de Expressão” in “*Media, Direito e Democracia*”, Coordenação Carlos Blanco de Morais, Maria Luísa Duarte e Raquel Alexandra Brízida de Castro, Almedina, Coimbra, 2014, p. 49.

⁶ *Ibidem*.



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

Ou seja, a liberdade de expressão não tem uma função constitucional promotora de conteúdos vinculados pela “sensatez”, “serenidade”, “*fair play*”, “contenção verbal” ou “manutenção do prestígio das instituições.”

Não sendo um direito absoluto, especialmente na colisão com direitos da personalidade⁷, a liberdade de expressão acompanha a liberdade de pensamento e traduz-se numa manifestação da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da CRP) indispensável ao desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º)⁸.

Sobre este direito, introduzido pela revisão constitucional de 1997, entende-se que: “Trata-se de uma decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º), matizando-se em sede de direitos, liberdades e garantias um núcleo irredutível de individualidade.(...) Pode ramificar-se o desenvolvimento em dois segmentos: um relativo ao ser e outro ao ser social.”⁹

Desta forma, sancionar os participantes em iniciativas de natureza pública – televisiva, no caso dos autos - por poderem expressar posições, que possam vir a levantar eventuais dificuldades à concretização de uma finalidade pública colide com a liberdade pessoal de participar em acontecimentos com repercussão social e aí manifestar um certo ponto de vista.

Da mesma forma, vinculações a um “discurso positivo” sobre o jogo e limitações por via da abstenção sobre decorrências dos jogos previstas nas normas impugnadas do Regulamento das Competições organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional traduzem-se no

⁷ O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 292/2008, referiu que: “a liberdade de expressão - como, de resto, os demais direitos fundamentais - não é um direito absoluto, nem ilimitado. Desde logo, a proteção constitucional de um tal direito não abrange todas as situações, formas ou modos pensáveis do seu exercício.”

Apesar de se tratar de uma matéria que tinha expressão em direitos da personalidade, e não com o âmbito objetivo da questão tratada nos presentes autos, há que mencionar a declaração de voto vencido da Conselheira Maria Lúcia Amaral segundo a qual: “a liberdade de expressão e de informação, consagrada no artigo 37.º da Constituição reporta-se a um valor que não é outro senão «o da formação de uma opinião pública robusta, sem a qual se não concebe o correto funcionamento da democracia. Por isso o exercício, sem obstáculos, desta liberdade não configura apenas um bem para quem a certo momento a exerce; a sua prática continuada é algo que, objetivamente, detém valor para a própria comunidade política.”

⁸ José de Melo Alexandrino, “O Âmbito Constitucionalmente Protegido da Liberdade de Expressão”, cit., p. 50.

⁹ Alexandre Sousa Pinheiro e Mário João Brito Fernandes, “Comentário à IV Revisão Constitucional”, AAFDL; Lisboa, 1999, p. 111.

estreitamento quer dos temas, quer da posição a adotar sobre eles. Estas normas contendem com a liberdade de expressão na sua dimensão de proibição de censura (n.º 2 do artigo 37.º), que se deve interpretar como “um «limite dos limites» ou como um «limite às possibilidades de afetação» dessas liberdades”¹⁰.

Desta forma, proibir o discurso público sem apoio na lei fundamental, ou condicioná-lo a tipos de conteúdo previamente determinados é censura, logo inconstitucional.

Na categorização do que se entende por censura, a doutrina aponta, por exemplo, para o seguinte: “poderíamos reconduzir a censura prévia e as demais restrições a um conceito amplo e material de censura, inclusivo de todas as violações à liberdade de expressão que não tenham uma ponderação de bens constitucionalmente saudável. O que implica a consideração, *prima facie*, como censura, em sentido amplo, de todas as afetações desvantajosas dos direitos e liberdades comunicativas atentatórias dos direitos fundamentais.”¹¹

Afeta, portanto, a liberdade de expressão na dimensão comunicacional pública e a condução da vida pelo indivíduo numa sociedade aberta e democraticamente conformada: “A liberdade de expressão em sentido amplo é um elemento estruturante da ordem democrática constitucional (...). A ligação que se estabelece entre a liberdade expressão e a democracia é uma verdade evidente por si mesma no sei da jurisprudência e doutrina constitucionais.”¹²

O conteúdo material da liberdade de expressão é reconhecido pela doutrina desta forma: “(...) deve ser o mais extenso possível de modo a englobar opiniões, ideias, pontos de vista, convicções, críticas, tomadas de posição, juízos de valor sobre qualquer matéria ou assunto (questões políticas, económicas, gastronómicas, astrológicas) e quaisquer que sejam as finalidades (...). A liberdade de expressão não pressupõe sequer um dever de verdade

¹⁰ José de Melo Alexandrino, “O Âmbito Constitucionalmente Protegido da Liberdade de Expressão”, cit., p. 56.

¹¹ Raquel Alexandra de Jesus Gil Martins Brízida Castro, “Constituição, Lei e Regulação dos *Media*”, Almedina, Coimbra, 2016, p. 207.

¹² Jónatas E.M. Machado, “Liberdade de Expressão. Dimensões Constitucionais da esfera pública no sistema social”, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 259-260.

perante os factos embora isso possa vir a ser relevante nos juízos de valoração em caso de conflito com outros direitos ou fins constitucionalmente protegidos.”¹³

Apesar de o artigo 37.º da CRP não prever uma cláusula legitimadora de restrição, a doutrina admite que estando em causa a proteção de outros bens de natureza constitucional se verifique razão para a efetuar por via legal: “qualquer valor constitucional aspira à sua maior realização possível e, se invocável, deve ser tido em conta pelo intérprete, não havendo aí lugar para qualquer pretensão seletiva.”¹⁴

No que é conhecido pelo Colégio Arbitral não existe fundamento constitucional idóneo para justificar a restrição imposta aos direitos constitucionalmente inscritos.

Não se encontra, também, qualquer sede constitucional para, em função do enquadramento institucional dos dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores destes, se estabelecerem limites especiais como os que decorrem do artigo 270.º da CRP.¹⁵

De acordo com os elementos apreciados existe uma lesão material imposta pela norma ao artigo 37.º da CRP, interpretado à face do direito ao livre desenvolvimento da personalidade previsto no artigo 26.º da CRP.

A estas considerações de substância antecedem outras de natureza orgânica. Estando os direitos, liberdades e garantias abrangidos pela reserva de competência relativa da Assembleia da República (álnea a), do n.º 1 do artigo 165.º da CRP), os artigos 140.º-A do Regulamento Disciplinar da Liga Profissional de Futebol Profissional e 35.º n.ºs 4 e 5 do Regulamento das Competições Desportivas organizadas pela Liga nos segmentos que aplicam sanções a dirigentes e funcionários das sociedades desportivas e dos clubes fundadores destes e que impõe ou limitam comportamentos são organicamente inconstitucionais.

¹³ J.J Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 572.

¹⁴ Jorge Reis Novais, “As Restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição”, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 710.

¹⁵ José de Melo Alexandrino, “O Âmbito Constitucionalmente Protegido da Liberdade de Expressão”, cit., p. 63.



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

A doutrina e a jurisprudência portuguesa¹⁶ reconhecem sem dificuldades o princípio da reserva de lei no que toca a direitos fundamentais, particularmente no que tange a restrições a direitos, liberdades e garantias: “Na reserva de lei a Constituição impõe que tal tarefa caiba à lei, vedando à administração e à jurisdição qualquer interferência ou, pelo menos, qualquer interferência a título principal.”¹⁷

6 - O Colégio Arbitral considera que, apesar da inconstitucionalidade das normas invocadas por violação direta de normas substantivas e de competência da CRP, é pertinente a apreciação do pedido de impugnação das normas citadas à face do artigo 26.º da Lei da televisão, por este desenvolver por lei ordinária normativos constitucionais revestindo autonomia para que se proceda à sua análise.

De acordo com a citada disposição:

“Artigo 26.º

(Autonomia dos operadores):

1 - A liberdade de expressão do pensamento através dos serviços de programas televisivos e dos serviços audiovisuais a pedido integra o direito fundamental dos cidadãos a uma informação livre e pluralista, essencial à democracia e ao desenvolvimento social e económico do País.

2 - Salvo os casos previstos na presente lei, o exercício da atividade de televisão e dos serviços audiovisuais a pedido assenta na liberdade de programação, não podendo a Administração Pública ou qualquer órgão de soberania, com exceção dos tribunais, impedir, condicionar ou impor a difusão de quaisquer programas.”

¹⁶ Veja-se a sua concretização, por exemplo, no Acórdão n.º 629/2007 do Tribunal Constitucional.

¹⁷ Jorge Miranda, “Manual de Direito Constitucional”, Tomo V, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 214.



TRIBUNAL
ARBITRAL DO
DESPORTO

Compulsando a argumentação utilizada pelas partes há a referir, no essencial, pela parte da Demandante que:

- todas as proibições e limitações constantes das normas impugnadas violam o direito à liberdade de imprensa “de que a Demandante é titular nos termos do artigo 26.º da Lei da Televisão e tem arrimo nos direitos fundamentais da liberdade de expressão e de liberdade de programação reconhecidos nos artigos 37.º e 38.º” (artigo 87 da pi);
- as citadas disposições “geram um constrangimento à liberdade de os canais explorados pela Demandante explorarem livremente a sua programação: os temas que são ou não debatidos (...)” (artigo 99 da pi replicado no artigo 107).

A Demandada invoca, designadamente, que :

- “Lendo e relendo o acima transcrito e o teor das normas regulamentares do artigo 140.º A RD e n.º 4 e 5 do artigo 35.º do RC, não conseguimos descortinar em que termos é que a aplicação das referidas normas regulamentares condicionará o direito dos cidadãos o uma informação livre e pluralista e em que hipóteses a liberdade do programação do DEMANDANTE será coartada” (artigo 189 da contestação).
- “Como já referimos atrás, nodo impede que haja participação de funcionários e dirigentes desportivos nos programas "O Dia Seguinte" e "Play Off" ou quaisquer outros que a SIC Notícias entendo emitir neste âmbito” (artigo 190 da contestação).
- “A participação dos mesmos não poderá é ser regular e deverá versar sobre aspetos positivos dos jogos de futebol em análise.” (artigo 191 da contestação).

Sobre o artigo 26.º da Lei da Televisão, a doutrina entende que¹⁸: “a *liberdade de conformação da programação* (ou *liberdade de programação*) constitui o núcleo do que é habitualmente considerado o direito fundamental ou *liberdade de radiodifusão*. (...)”

Trata-se de uma *situação jurídica complexa*, que inclui um direito de defesa contra intervenções ou interferências do Estado; um direito a proteção contra intervenções ou ofensas providas de terceiros; o direito à conformação do conteúdo da programação e outras pretensões instrumentais, (...).”

Como *limites negativos* da liberdade de programação, o autor citado refere “o respeito pela dignidade da pessoa humana, o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais, o não incitamento ao ódio e a não ofensa à livre formação da personalidade de crianças e adolescentes”¹⁹.

O Colégio Arbitral considera que, afetando de forma incompatível com a lei fundamental, a liberdade de expressão dos participantes em programas televisivos está a ser posta em causa a liberdade de programação prevista no artigo 26.º da Lei da Televisão.

Por outras palavras, não pode considerar-se que a programação se pauta por um princípio de liberdade, se os participantes nos programas estão afetados por restrições impeditivas de liberdades fundamentais.

Desta forma, qualquer operador televisivo é atingido, na esfera da liberdade de programação, por normas sancionatórias que atinjam convidados a programas televisivos em que se trate de matéria ligada ao futebol.

A violação da liberdade de programação verifica-se, igualmente, quando existem regulamentos que qualifiquem conteúdos “positivos” e “negativos” de discurso a produzir em programas televisivos e os permitam ou proibam.

¹⁸ Jorge Miranda, “Liberdade de Comunicação Social e Serviço Público de Rádio e de Televisão” in “*Media, Direito e Democracia*”, op. cit, p. 32.

¹⁹ *Ibidem*.