

DEMANDANTE: BRUNO MIGUEL AZEVEDO GASPAR DE CARVALHO

DEMANDADA: LIGA PORTUGUESA DE FUTEBOL PROFISSIONAL

CONTRAIINTERESSADA: FEDERAÇÃO PORTUGUESA DE FUTEBOL

PROCESSO N.º: 47/2017

ÁRBITROS:

Tiago Rodrigues Bastos – indicado pelos árbitros nomeados pelas partes

José Mário Ferreira de Almeida – nomeado pelo Demandante

José Ricardo Gonçalves – nomeado pela Demandada

Vasco Valdez – nomeado pela contrainteressada

ACÓRDÃO

I - O TRIBUNAL E A MARCHA DO PROCESSO

São Partes na presente arbitragem, Bruno Miguel Azevedo Gaspar de Carvalho, como Demandante, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, como Demandada e Federação Portuguesa de Futebol, como contrainteressada.

A competência do Tribunal Arbitral do Desporto (TAD) para decidir a presente ação de jurisdição arbitral necessária está prevista nos artigos 1.º, n.º 2, e 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei do TAD, aprovada pela Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro, que cria o Tribunal.

São Árbitros José Mário Ferreira de Almeida, designado pelo Demandante, José Ricardo Branco Gonçalves, designado pela Demandada, Vasco Valdez, designado pela contrainteressada, e Tiago Rodrigues Bastos, atuando como presidente do Colégio Arbitral, escolhido conforme previsto no artigo 28.º, n.º 2, da Lei do TAD, em substituição de Abílio Manuel de Almeida Morgado, que renunciou às funções para que havia sido escolhido conforme previsto no artigo 28.º, n.º 2, da Lei do TAD.

O Colégio Arbitral considera-se constituído em 6 de setembro de 2017 [cf. artigo 36.º da

Lei do TAD].

A presente arbitragem tem lugar no TAD, na Rua Braamcamp, n.º 12, r/c direito, 1250-050 Lisboa.

O Demandante apresentou o requerimento inicial, a que respondeu a Demandada contestando e invocando a existência de contrainteressados, tendo o Demandado respondido a esta pretensão. O Tribunal decidiu admitir como contrainteressada a Liga Portuguesa de Futebol Profissional, a qual, notificada para o efeito, apresentou articulado contestando a pretensão do Demandante.

Nenhum dos intervenientes requereu a produção de qualquer prova.

Todos os intervenientes prescindiram de produzir alegações.

Declarado o encerramento da instrução e não existindo quaisquer outras questões a decidir, impõem-se prolatar a decisão final.

*

II - O OBJETO

A presente arbitragem tem como objeto a impugnação de norma emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo, conforme os artigos 37.º, n.º 1, alínea d), e 72.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o referido artigo 4.º, n.º 2, da Lei do TAD.

É impugnada a norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento Disciplinar das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional (RDLFPF), na redação consolidada do mesmo ratificada na reunião de 29 de junho de 2017 da Assembleia Geral da Federação Portuguesa de Futebol [junto aos autos pelo Demandante, como documento 1, e disponível no sítio da internet da Liga, em www.ligaportugal.pt, ou no sítio da internet da Federação, em www.fpf.pt], sendo a seguinte a redação desse artigo:

“Artigo 39.º

Suspensão de dirigentes e delegados dos clubes

1. A sanção de suspensão aplicada a dirigentes e delegados de clubes consiste:

a) no impedimento de estar presente na zona técnica dos recintos desportivos em que se disputem jogos oficiais, tal como definida no n.º 1 do artigo 34.º do Regulamento das Competições, desde duas horas antes do início de qualquer jogo oficial e até 60 minutos após o seu termo;

b) na inibição de intervenção pública em matérias relacionadas com as competições desportivas.

2. Sem prejuízo do estabelecido no número anterior, os dirigentes e delegados suspensos mantêm o direito de representar os seus clubes durante o período da suspensão no âmbito das relações associativas com a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e a Federação Portuguesa de Futebol.

3. A sanção de suspensão aplicada a dirigentes e delegados dos clubes cumpre-se, salvo o disposto no n.º 1 do artigo 41.º, a partir da data em que a decisão que a aplicar se torne executória.”

Com efeito, no seu requerimento inicial, submetido ao TAD em 28 de julho de 2017, em tempo [cf. artigo 74.º, n.º 1, do CPTA], o Demandante pede a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral da referida norma, nos termos do artigo 73.º, n.º 1, do CPTA ou, subsidiariamente, a desaplicação da mesma norma, mediante declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso, agora nos termos do artigo 73.º, n.º 2, do CPTA.

Em concreto, o Demandante entende que a norma impugnada é ilegal por violação dos artigos 19.º e 24.º da LBAFD, 10.º, 11.º, 29.º e 53.º, al. b) do RJFD, 7.º e 152.º do CPA, e inconstitucional por violação dos artigos 26.º, 30.º, n.º 4 e 37.º da Constituição.

*

III – A POSIÇÃO DAS PARTES

DO DEMANDANTE:

Fundamentando a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, o Demandante alega, em síntese, o seguinte:

a) Estão preenchidos os pressupostos de impugnação previstos no n.º 1 do artigo 73.º do CPTA, porque a norma impugnada é imediatamente operativa e porque o Demandante pode vir a ser prejudicado por ela em momento próximo, face a dois processos disciplinares contra si instaurados [n.º 56-16/17 e n.º 73-16/17], o segundo já com acusação deduzida, dos quais é feita prova documental;

b) A norma impugnada é ilegal porque ofende a fonte normativa do poder regulamentar da Demandada, que não a habilita “a uma ingerência e intervenção na esfera dos agentes desportivos a ponto de os inibir de se expressarem publicamente de forma livre”;

c) É, ainda, ilegal por violação do artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e do artigo 53.º, alínea b), do regime jurídico das federações desportivas (RJFD) [cf. Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro, na sua atual redação], “na medida em que subtrai à Administração, em matéria que colide com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, a obrigação de apenas afetar esses direitos na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar”;

d) Viola, também, o artigo 152.º do CPA, pois, “*embora a decisão disciplinar seja necessariamente fundamentada, o teor da norma impugnada conduz a que o seu efeito automático consequente, de restringir a liberdade de expressão do sancionado, não careça de ser fundamentado*”, conduzindo assim “à dispensa de fundamentação da restrição de um direito fundamental”.

Por outro lado, fundamentando agora, o pedido, subsidiário, de desaplicação da norma por via da respetiva declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso, nos termos do artigo 73.º, n.º 2, do CPTA, o Demandante alega, em síntese, o seguinte:

e) A norma impugnada traduz-se numa restrição ilegítima à liberdade de expressão consagrada no artigo 37.º da Constituição;

f) E viola ainda o disposto no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição, porquanto traduz-se na perda do direito civil de o sancionado se exprimir livremente como efeito automático e necessário da sanção.

DA DEMANDADA:

Citada, contestou a Demandada tempestivamente, pronunciando-se, em síntese:

a) Pela necessidade de indicação e citação de contrainteressados;

b) Pelo indeferimento liminar da presente ação, por a norma impugnada não ser imediatamente operativa, o que traduz a falta de um pressuposto processual, devendo por isso abster-se o Tribunal de conhecer o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral;

c) Pela rejeição do pedido de desaplicação da norma impugnada ao caso concreto, porque, para além de não ser ela imediatamente operativa e não incorrer em nenhum dos fundamentos de ilegalidade previstos no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, “*inexiste uma situação concreta (...) em que a norma tenha sido aplicada para que se possa desaplicá-la*”;

d) Em qualquer caso, pela improcedência dos vícios de ilegalidade e de inconstitucionalidade apontados pelo Demandante à norma impugnada, por não vingarem as suas alegações de ofensa à norma habilitante do poder regulamentar da Demandada, de violação do princípio da proporcionalidade, de imposição automática da sanção e de restrição de direitos.

DO DEMANDANTE EM RESPOSTA À EXCEÇÃO:

Notificado o Demandante, para, querendo, responder à matéria de exceção ínsita na contestação, fê-lo tempestivamente, em 21 de agosto de 2017 [cf. artigos 56.º, n.º 1, e 39.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Lei do TAD], concluindo não proceder qualquer exceção dilatória de ilegitimidade, inerente a preterição de litisconsórcio necessário passivo por omissão de indicação de contrainteressados, e reincidindo em que a norma impugnada é imediatamente operativa, acrescentando, com comprovação documental, ter já sido decidido aquele Processo Disciplinar n.º 73-16/17, com aplicação dessa mesma norma ao Demandante, que assim passou a ver-se diretamente prejudicado por ela.

DA CONTRAINTERESSADA:

Chamada à ação, como contrainteressada, por deliberação deste tribunal, a Federação

Portuguesa de Futebol apresentou articulado próprio, contestando o pedido do Demandante, alegando, em síntese, que:

a) À FPF apenas importa rebater o pedido subsidiário do Demandante, uma vez que é ao Conselho de Disciplina da FPF que cabe aplicar a norma a casos concretos, não sendo competência da FPF a aprovação do Regulamento Disciplinar da LPFP;

b) O Demandante, encontrava-se, à data da instauração da presente ação, na iminência de ser punido pela prática de infrações p. p. no artigo 136.º do RD da LPFP (cfr. artigo 31 da sua petição);

c) Foi, entretanto, proferida decisão em ambos os processos. Concretamente, no processo disciplinar n.º 56-16/17, por estar em causa conduta que era passível de integrar a prática de infração de não acatamento de deliberações, teve o Conselho de Disciplina oportunidade de se pronunciar quanto ao alcance da sanção de suspensão prevista no artigo 39.º do RD da LPFP;

d) A sanção de suspensão de dirigentes terá sido pensada, para sancionar as condutas p. p. pelo artigo 136.º, como uma forma de serenar os ânimos, impondo um período de recato, de relativo afastamento do agente da competição, de modo a conter e prevenir eventuais consequências nefastas que este tipo de comportamentos possam originar;

e) Não cabe à FPF desaplicar qualquer norma regulamentar com fundamento na sua inconstitucionalidade, conforme é entendimento maioritário na doutrina e jurisprudência;

f) Mesmo os Autores que defendem a possibilidade (limitada) de desaplicação de normas reputadas como inconstitucionais pela Administração, apenas o admitem quando a violação da Constituição é manifesta e flagrante;

g) No caso presente, o que o Demandante reputa como inconstitucional é uma determinada interpretação da norma em apreço. Com efeito, a conclusão de que a sanção de suspensão tem consequências fora da realidade da organização da competição desportiva, que vai para além de meramente proibir o dirigente suspenso de tomar parte em conferências de

imprensa pós-jogo e que o dirigente suspenso fica pura e simplesmente totalmente inibido de intervir publicamente - na rua, no café, nas redes sociais, perante órgãos de comunicação social - em temas relacionados com o universo das competições desportivas nacionais, é tão-somente uma interpretação do alcance da norma, que o Demandante reputa como inconstitucional;

h) O Conselho de Disciplina será chamado a pronunciar-se sobre o alcance da suspensão caso seja instaurado processo por eventuais atos praticados pelo dirigente enquanto se encontrava suspenso. E não é isso que aqui está em causa;

i) A norma, tal como se encontra redigida, não implica de forma flagrante e imediata a violação da Constituição da República Portuguesa. Pelo que não pode, mesmo com apoio na doutrina que (minoritariamente) o defende, o Conselho de Disciplina, sem mais, desaplicar a norma do Regulamento Disciplinar da LPFP.

j) A ilegalidade dos regulamentos consiste sempre na infidelidade dos mesmos relativamente à sua fonte legal imediata - e os artigos 3.º e seguintes do CPA não cumprem essa função fontal. E mediante um outro argumento se alcança que os preceitos do género do art. 5.º do CPA não operam como causa direta da ilegalidade dos regulamentos administrativos. É sabido que vários desses princípios constam do CPA e da Constituição. Se eles fossem tomados como causa direta de ilegalidade, um regulamento que ofendesse algum dos princípios apresentar-se-ia simultaneamente como ilegal e inconstitucional. Mas, então, ficaria aberto o caminho para que os tribunais administrativos, em violação clara do art. 281º, n.º 1 al. a), da Constituição da República, passassem a substituir-se ao Tribunal Constitucional na aferição da conformidade dos regulamentos aos ditos princípios. E é precisamente por isto que Esteves de Oliveira e outros, no seu Código do Procedimento Administrativo Comentado (2.ª edição, pág. 84, «in fine»), sustentam a impossibilidade de a jurisdição administrativa declarar a ilegalidade de regulamentos em virtude de eles ofenderem princípios que, embora também previstos no CPA, estejam acolhidos na Lei Fundamental. [...]”;

l) De acordo com este entendimento, perfilhado pelo STA, com o qual não podemos deixar de concordar, o TAD – e qualquer tribunal, diga-se - está impedido, legal e

constitucionalmente, de decidir que determinada norma regulamentar deve ser desaplicada com fundamento em violação no princípio da proporcionalidade – ademais quando essa alegação advém de uma interpretação da norma. Com efeito, o Regulamento Disciplinar da LPFP cumpre com todas as normas que conformam a sua emanação, porquanto não desrespeita o RJFD;

m) A análise do mérito dos atos praticados dentro da margem de livre decisão encontra-se vedada aos Tribunais, sejam eles arbitrais ou não.

*

IV – FUNDAMENTAÇÃO

O presente processo arbitral vem qualificado pelo Demandante como ação administrativa de impugnação de normas. Em causa estão vícios próprios da norma contida na alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do RD, tal como resultou da deliberação tomada em Assembleia Geral da LPFP reunida nos dias 29 de maio e 12 de junho de 2017. A referida disposição regulamentar tem como propósito precisar um dos contornos da sanção disciplinar de suspensão prevista no RD, aplicável aos destinatários nela identificados, e reza assim:

“1. A sanção da suspensão aplicada a dirigentes e delegados de clubes consiste:

(...)

b) na inibição de intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”.

Nos termos do artigo 61.º da LTAD é aplicável subsidiariamente o CPTA em tudo o que não estiver expressamente regulado naquele diploma. São, pois, aplicáveis, os artigos 72.º a 77.º do CPTA e, em especial, o artigo 73.º, que enuncia os pressupostos do controlo da legalidade das normas regulamentares na ausência de disposições específicas sobre o conhecimento em sede de arbitragem necessária, desta sorte de pretensões materiais.

Assim, importa primeiramente indagar se pode o Tribunal conhecer do pedido principal por se encontrarem observados esses pressupostos.

Entende a Demandante quanto à admissibilidade deste pedido, em síntese, que:

(a) A norma objeto de impugnação é imediatamente exequível por ter uma dimensão proscritiva, preenchendo, nessa medida um dos pressupostos de admissibilidade da peticionada declaração de ilegalidade com força obrigatória geral constantes do n.º 1 do artigo 73.º do CPTA;

(b) A imediata operatividade da norma posta em crise revela-se no facto de, por via dela, se subtrair aos órgãos disciplinares a margem de livre decisão típica do controlo disciplinar, seja através do poder de concretizar conceitos indeterminados ou do exercício de poderes discricionários quanto à fixação das concretas consequências em razão do grau de censura, constituindo a sua aplicação consequência necessária e automática – e por isso imediata - da condenação disciplinar na pena de suspensão;

(c) No plano da legitimidade, o Demandante, à data da formulação dos pedidos, tinha pendentes contra si, pelo menos, dois processos disciplinares (Proc. n.º 56 – 16/17 e 73-16/17) com acusação deduzida num deles, pelo que se mostra preenchido o pressuposto que faz depender a admissibilidade da impugnação da norma da possibilidade de o destinatário poder vir previsivelmente a ser prejudicado pela mesma em momento próximo, atento o disposto no mesmo n.º 1 do artigo 73.º do CPTA.

Por seu turno, na sua douda defesa a Demandada alega que o pedido de declaração da ilegalidade *erga omnes* reclamado pelo Demandante carece das condições legais de admissibilidade, uma vez que, em resumo:

(a) A norma impugnada, atenta a sua própria natureza, não é imediatamente operativa, não impõe regra de conduta, não é proibitiva e não se projeta na esfera jurídica do Demandante sem a mediação de um ato de aplicação;

(b) Só a decisão de aplicação de sanção disciplinar, e não o efeito decorrente da norma em questão, pode ser sujeita ao controlo da legalidade proposto pelo Demandante.

Subsidiariamente, e para o caso de ser negado provimento ao pedido principal, o Demandante pede que seja desaplicada a norma em causa com efeitos circunscritos ao caso concreto, como o permite o n.º 2 do artigo 73.º n.º 2 do CPTA, atenta a violação de normas constitucionais, nos termos que se colhem nos artigos 81.º a 136.º do requerimento inicial.

A isto respondeu a Demandada alegando que, não sendo a norma imediatamente operativa e não tendo o Demandante identificado em qual ou em quais das alíneas do artigo 281.º n.º 1 da Constituição se funda a ilegalidade, não está reunido o pressuposto de que a lei faz depender a utilização deste meio processual, tanto mais que inexistente situação concreta de aplicação.

Cumprido apreciar nesta parte.

De entre os pressupostos enunciados no artigo 73.º do CPTA encontram-se as condições de reconhecimento da legitimidade para o pedido. Sendo o Demandante dirigente desportivo é destinatário direto da norma. Porém, isto não basta para o habilitar no processo arbitral pois o critério de legitimação da posição processual do Autor não é o da simples inclusão no universo dos destinatários da norma exequenda. Torna-se necessário avaliar positivamente que o Demandante está em condições objetivas de ser direta e imediatamente atingido pelos efeitos da norma impugnada pelo simples facto de existir no ordenamento. Ou então, poder o Demandante vir a ser lesado pela sua aplicação em momento próximo.

Nos exatos termos pelos quais o legislador se expressa no n.º 2 do artigo 73.º do CPTA, o pedido da declaração abstrata da ilegalidade da norma administrativa só pode ser deduzido “*por quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir a sê-lo em momento próximo*”. Ora, se a lesão direta e imediata pode ser discutível, já a suscetibilidade da lesão em momento próximo decorre da prova documental produzida e não impugnada pela Demandada, que demonstra que à data da propositura da presente ação arbitral corriam termos de processos disciplinares em que o Demandante é arguido, que tornam possível a aplicação da norma em causa (Processos n.º 56-16/17 e 73-16/17). A ameaça de lesão é, assim, perante os factos, inquestionável.

Questão distinta desta é a de saber se a norma é imediatamente exequível, isto é, se os seus efeitos se projetam não só direta, mas imediatamente, na esfera jurídica dos seus destinatários. Ou, utilizando a expressão legal, se se trata de “*norma imediatamente operativa*”.

A Demandada argumenta que a norma em causa não é imediatamente operativa por, se bem interpretamos o alcance do que alega, os efeitos dela decorrentes carecerem de autonomia.

Trata-se de disposição que não vale por si, pois não é a norma em causa que impõe regras de conduta cujo desrespeito implica a aplicação da pena disciplinar de suspensão. No seu entendimento “*a norma impugnada não define sequer um tipo de ilícito, ou seja, uma conduta disciplinarmente censurável mas simplesmente delimita a natureza e os efeitos de um tipo de sanção: a da suspensão do dirigente ou delegado de um clube*” (v. Art.º 23.º da Contestação). E nessa medida, por que se limita a definir os contornos da pena, não pode ser considerada lesiva.

Mas não é assim.

A doutrina convocada por Demandante e Demandada, no sentido de o n.º 2 do artigo 73.º do CPTA se dirigir sobretudo a normas de alcance proibitivo tem de ser entendida nos concretos termos em que é formulada pelos seus autores. O caso das normas regulamentares que proíbem e sancionam certos comportamentos não são as únicas capazes de imediatamente se projetarem na esfera jurídica dos seus destinatários sem necessidade de mediação. A doutrina aponta esses casos como exemplo, sublinhando-se de resto que se trata das situações mais evidentes de cabimento no espectro definido pelo artigo 73.º do CPTA no que respeita ao controlo abstrato da legalidade de atos normativos emergentes da função administrativa.

Por isso, se se aceita que a norma do n.º 2 do artigo 39.º do RD aqui em causa, não tem por si mesma um alcance proscritivo como sustenta a Demandada, a verdade é que a sua exequibilidade não depende da intermediação de ato de aplicação. Aceita-se que o efeito decorrente da norma impugnada só surge na ordem jurídica quando é praticado o ato sancionatório, todavia, sendo assim, não pode ignorar-se a consequência lógica da falta de autonomia em relação ao ato punitivo (como aliás assinala, e bem, a Demandada). Atente-se na formulação do proémio do n.º 1 do artigo 39.º da RD: “*a sanção de suspensão aplicada a dirigentes e delegados de clubes consiste: (...)*”. Isto é, a norma limita-se a definir, a concretizar, os efeitos da suspensão disciplinar e não a constituir o efeito punitivo. O que significa que o Demandante, a quem pode vir a ser aplicada sanção disciplinar de suspensão no âmbito dos processos contra ele movidos, fica, por via da vigência da norma em causa, abrangido pelo que ela dispõe.

Isto é, se as normas proibitivas das condutas que levam à aplicação da sanção de

suspensão são, segundo a lógica da contestação, imediatamente operativas, a norma em causa na presente arbitragem, que carece de autonomia em relação aquelas (isto é, que só se projeta na esfera jurídica dos destinatários se e quando for aplicada a norma que fundamenta uma suspensão disciplinar), não pode deixar de ter a mesma natureza da norma imediatamente operativa.

Entende-se, pois, que por se verificarem observados os requisitos de admissibilidade do pedido de declaração da ilegalidade com força obrigatória geral da norma em causa, pode o Tribunal dele conhecer.

Quanto ao pedido subsidiário para que seja “*desaplicada e declarada a ilegalidade (lato sensu) da mesma norma, com efeitos circunscritos ao presente caso, nos termos do n.º 2 do artigo 73.º*” atenta a alegada desconformidade com as normas constitucionais invocadas pelo Demandante (ínsitas nos artigos 26.º e 37.º, bem como no artigo 30.º n.º 4 da Lei Fundamental), a questão tem de ser apreciada no quadro de uma aparente tensão entre a reserva de jurisdição do Tribunal Constitucional para declaração da inconstitucionalidade e ilegalidade *erga omnes* e o dever imposto pelo artigo 204.º aos tribunais (a todos os tribunais) de não aplicarem normas inconstitucionais.

Questão que se analisará se, soçobrando as razões para a declaração de ilegalidade com efeitos *erga omnes* no plano da procedibilidade, houver de conhecer deste pedido subsidiário, à luz, também, do juízo que este Colégio Arbitral fará sobre a possibilidade de o pedido principal obter vencimento à custa da verificação da violação de princípios constitucionais (ainda que precipitados em normas de direito ordinário).

Ultrapassada a questão da legitimidade do Demandante, importa, pois, verificar se estão reunidos os requisitos legais para que proceda o pedido de declaração de ilegalidade com efeitos *erga omnes* da norma em causa - alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do RD: “1. *A sanção da suspensão aplicada a dirigentes e delegados de clubes consiste: (...) b) na inibição de intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”.*”

Com efeito, há que enfrentar o complexo problema da (im)possibilidade do controlo da legalidade – para efeitos de declaração *erga omnes* mas também a circunscrita ao caso concreto, como vem peticionado pelo Demandante – por referência a normas constitucionais ou princípios

fundamentais da atividade administrativa, com assento na Constituição e na lei ordinária, designadamente no Código de Procedimento Administrativo. Sendo que, os princípios que têm expressão legal não são mais do que meras precipitações de princípios transpositivos, logo, de natureza constitucional e não de direito ordinário.

O Demandante, para que não se lhe opusesse que o TAD não pode eliminar da ordem jurídica uma norma por a entender inconstitucional, sob pena de violar o espaço jurisdicional exclusivo do Tribunal Constitucional começou por definir como parâmetro de validade da norma em causa o artigo 53.º al. b) do RJFD, seguindo a doutrina que se extrai do Ac. do STA de 30/09/2009, tirado no P.º 0220/05, que considera que os princípios enunciados no CPA, em especial o da proporcionalidade, não são parâmetros para aferir da legalidade.

Ou seja, um juízo de ilegalidade pressupõe uma relação da norma do regulamento com norma legal de direito ordinário, sendo as normas invocadas, normas da Constituição ou, quando o não sejam, constituindo expressões legais de axiomas de fonte constitucional, são, para o STA, meros “*critérios ordenadores do modo como a atividade regulamentar haverá de ser exercida caso a lei habilitante conceda ao autor do regulamento um espaço de liberdade na concretização de comandos legais relativamente indeterminados*”, pelo que a ilegalidade estará na desconformidade com a lei que define a competência objetiva e subjetiva para a emissão do regulamento “*ou porque essa lei apontava firmemente para uma solução diversa, ou porque ela, tendo embora um conteúdo indeterminado, não podia ser interpretada por forma a acolher a solução que no regulamento veio a ser adoptada*”. O Demandante sustenta a segunda destas hipóteses ao considerar que o art. 53.º al. b) do RJFD não pode ser utilizado como permitindo a geração de uma norma regulamentar que cerceie a liberdade de expressão. Haverá, pois, violação de direito ordinário, o RJFD.

Por outro lado, o Demandante, ao definir como parâmetros de ilegalidade princípios e normas constitucionais e com base na sua violação reclamar pela declaração com força obrigatória geral da norma ou pela sua desaplicação circunscrita ao caso concreto (este último, pedido subsidiário), o Demandante apoia-se na doutrina em que se fundamentou o Ac. do TAD tirado no P.º 18/2016, no qual se concluiu que o Tribunal não pode furtar-se ao poder/dever de desaplicar normas que entenda desconformes com normas ou princípios da Constituição porque

a tal obriga o artigo 204.º da Lei Fundamental. Neste acórdão, na prática, aceitou-se que o CPTA prevê não dois, mas três casos de decisões anulatórias, com alcance distinto na sequência da impugnação de regulamento: (i) a que resulta da ilegalidade fora da reserva do Tribunal Constitucional, i.e., os casos em que o regulamento não respeita a lei ordinária e permite a declaração com força obrigatória geral por essa razão; (ii) a que resulta do incidente de ilegalidade da norma regulamentar no processo que julga uma concreta situação da vida que convoca a aplicação dessa norma; e (iii) a desaplicação da norma com fundamento na sua ilegalidade por desconformidade constitucional, sem porém ter alcance geral e por isso não significando qualquer subtração dos poderes do Tribunal Constitucional uma vez que a decisão não pode ser invocada fora do caso concreto trazido a júízo.

Vejamos,

Da argumentação da Demandada e da Contrainteressada retira-se que, na sua perspetiva, a norma contida na alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do RD, ao estabelecer que a *sanção da suspensão aplicada a dirigentes e delegados de clubes consiste (...) na inibição de intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”* visa a conformação do futebol a valores e princípios éticos e evitar a crispação e falta de serenidade no meio desportivo, que afeta o comportamento de agentes desportivos e de adeptos.

A norma em exame censura, portanto, uma atividade — *intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”*, independentemente do que seja dito e do espaço em que as declarações sejam proferidas.

Ora, é a esta luz, e tendo em conta a amplitude que o preceito comporta, uma vez que a interpretação “restritiva” proposta pela Demandada e pela Contrainteressada não colhe apoio na letra da norma, que importa proceder à ponderação da mesma face a direitos fundamentais.

Para este efeito 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.”

e

“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.

(...)”

Começando pela apreciação da liberdade de expressão e informação, no que se revela aplicável aos autos, há a notar que esta 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 Civis e Políticos e no n.º 1 do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Tomando de empréstimo o que ficou dito no Ac. do TAD tirado no P.º 18/2016:

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

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 personalidade, 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).

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 irreduzível de individualidade (...).

Pode ramificar-se o desenvolvimento em dois segmentos: um relativo ao ser e outro ao ser social.”

Desta forma, inibir os dirigentes e delegados de clubes, que tenham sido disciplinarmente suspensos da sua atividade, de qualquer *intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”* por tal atividade poder 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 livremente um certo ponto de vista.

Seguindo, novamente, de perto a posição expressa no Ac. do TAD tirado no P.º 18/2016:

“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 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”.

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.”

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 seio da jurisprudência e doutrina constitucionais.”

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 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.”

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.”

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.”

Aqui chegados, e de acordo com os elementos apreciados, cremos não existirem dúvidas de que ao inibir os dirigentes e delegados de clubes, que tenham sido disciplinarmente suspensos da sua atividade, de qualquer *intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”*, 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.

Aceita-se que a suspensão de dirigentes ou delegados de clubes implique a impossibilidade de frequentarem determinados espaços ou praticarem determinados atos, mas não a de expressarem livremente a sua opinião sobre quaisquer factos. Com o devido respeito por opinião contrária, tal proibição não pode deixar de cair no conceito de censura,

constitucionalmente proibida.

Com efeito, ainda que se alcance a bondade da pretensão: — evitar acirrar ânimos e comportamentos de dirigentes e adeptos contrários ao espírito desportivo —, a verdade é que tal desiderato não pode ser levado a cabo com a inibição, total e absoluta, de *intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”*, uma espécie de “lei da rolha”.

Assim sendo, como se nos afigura inequívoco que é, importa ter em conta que a competência regulamentar em matéria disciplinar das Demandada e Contrainteressada tem sede no Regime Jurídico da Federações Desportivas (RJFD) aprovado pelo DL n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro, mais concretamente nos artigos 52.º a 57.º deste diploma legal.

Ora, no artigo 53.º do RJFD enunciam-se expressamente os princípios que devem nortear o regime disciplinar, ali não se incluindo, como não podia deixar de ser, atenta, como vimos a inconstitucionalidade daí decorrente, a possibilidade de cerceamento da liberdade de expressão, ou seja, a possibilidade de uma sanção da suspensão aplicada a dirigentes e delegados de clubes poder consistir *na inibição de intervenção pública em matérias relacionadas com as “competições desportivas”*.

Temos, pois, que o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento Disciplinar das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional (RDLFPF), na redação consolidada do mesmo ratificada na reunião de 29 de junho de 2017 da Assembleia Geral da Federação Portuguesa de Futebol é ilegal, por manifesta desconformidade com o estatuído no artigo 53.º do Regime Jurídico da Federações Desportivas (RJFD) aprovado pelo DL n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro.

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 (alínea a), do n.º 1 do artigo 165.º da CRP), a alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento Disciplinar das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional (RDLFPF), na medida em que dela resulta uma sanção que impõe ou limita comportamentos é organicamente inconstitucional.

Nestes termos, procede, pois, o pedido principal formulado pelo Demandante, ou seja, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral da alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento Disciplinar das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional (RDLFPF), na redação consolidada do mesmo ratificada na reunião de 29 de junho de 2017 da Assembleia Geral da Federação Portuguesa de Futebol, nos termos do artigo 73.º, n.º 1, do CPTA.

Não se apreciando, em consequência, o pedido subsidiariamente formulado pelo Demandante de desaplicação da mesma norma, mediante declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso, agora nos termos do artigo 73.º, n.º 2, do CPTA.

*

IV – DISPOSITIVO

Assim, e em face do todo o exposto, o Colégio Arbitral decide:

(A) Julgar procedente a ação, declarando a ilegalidade, com força obrigatória geral, da norma contida alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento Disciplinar das Competições Organizadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional (RDLFPF), na redação consolidada do mesmo ratificada na reunião de 29 de junho de 2017 da Assembleia Geral da Federação Portuguesa de Futebol, por violação do artigo 53.º do Regime Jurídico da Federações Desportivas (RJFD), aprovado pelo DL n.º 248-B/2008, de 31 de Dezembro, nos termos do disposto nos artigos 72.º e 73.º n.º 1 e ss do CPTA.

(B) Negar provimento ao pedido de reconhecimento de isenção de custas formulado pela Contrainteressada, com fundamento no despacho do senhor presidente do TAD proferido no Proc.º n.º 2/2015 que este Colégio Arbitral sufraga¹;

¹ “Da análise do texto da Lei do TAD, bem como da portaria a que se refere o n.º 2 do artigo 76.º – a Portaria n.º 301/2015, de 22 de setembro, entretanto publicada – resulta claro não se encontrar previsto qualquer regime de isenção de custas nos processos que correm os seus termos perante o TAD. Nada permite considerar estarmos em presença de um lapso do legislador ou de uma lacuna da lei, que justificaria recorrer, a título subsidiário, ao disposto no Regulamento das Custas Processuais, cujo artigo 2.º dispõe expressamente que o mesmo se aplica apenas “aos

(C) Condenar a Demandada no pagamento das custas, no valor total de € 4.980,00 (Quatro mil novecentos e oitenta euros), a que acresce IVA à taxa legal de 23%, no valor de € 1.145,40 (Mil cento e quarenta e cinco euros e quarenta cêntimos), tendo em consideração que foi atribuído valor indeterminável à presente causa, sendo o mesmo, nos termos do n.º 2 do artigo 34.º do CPTA, de €30.000,01 (Trinta mil euros e um cêntimo), e que, ao abrigo da Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro, e da Portaria n.º 301/2015, de 22 de setembro, as custas do processo englobam a taxa de arbitragem e os encargos do processo arbitral.

*

Registe e notifique.

*

Lisboa, 2 de Julho de 2018,

processos que correm termos nos tribunais judiciais, nos tribunais administrativos e fiscais e no balcão nacional de injunções”.

Pelo contrário. Sabendo-se que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Lei do TAD a este “Compete [...] conhecer dos litígios emergentes dos atos e omissões das federações desportivas, ligas profissionais e outras entidades desportivas, no âmbito do exercício dos correspondentes poderes de regulamentação, organização, direção e disciplina”, caso o legislador, em 2013, tivesse pretendido isentar as federações desportivas, as ligas profissionais e outras entidades desportivas do pagamento de custas tê-lo-ia certamente estabelecido de forma clara e inequívoca.

Ora, em sede de arbitragem necessária – que é, sobretudo, relevante para aquelas entidades – o que o legislador entendeu estabelecer, tanto nos artigos 76.º e 77.º da Lei do TAD, como na Portaria n.º 301/2015, foi precisamente o dever de serem liquidadas taxas de arbitragem e encargos pelas partes envolvidas. Não apenas a lei dispõe que a “taxa de arbitragem corresponde ao montante devido pelo impulso processual do interessado”.

(artigo 76.º, n.º 2), como refere expressamente que a “taxa de arbitragem é integralmente suportada pelas partes e por cada um dos contrainteressados (artigo 77.º, n.º 3). Integrando necessariamente uma das partes o elenco de “federações desportivas, ligas profissionais e outras entidades desportivas”, resulta claro que o legislador não quis contemplar a possibilidade de isenção de custas.

Acresce que, tendo em conta, por um lado, que, de acordo com o disposto no artigo 76.º da Lei do TAD, o conceito de custas abrange não apenas a taxa de arbitragem, mas também os encargos do processo arbitral, incluindo os honorários dos árbitros e as despesas incorridas com a produção da prova e que, por outro lado, o TAD é, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da sua lei constitutiva “... uma entidade jurisdicional independente, nomeadamente dos órgãos da administração pública do desporto e dos organismos que integram o sistema desportivo, dispondo de autonomia administrativa e financeira”, reconhecer a possibilidade de isenção das federações desportivas, ligas profissionais ou outras entidades desportivas do pagamento da taxa de arbitragem, mas também dos encargos do processo arbitral, incluindo os honorários dos árbitros e as despesas incorridas com a produção da prova, significaria colocar em causa não apenas o funcionamento do TAD, mas a sua própria existência. Termos em que se indefere o requerido.”

O Presidente do Colégio Arbitral, com a concordância dos restantes juízes árbitros, assina o presente acórdão conforme o artigo 46.º, alínea g), da Lei do TAD,

