

ESTUDO JURÍDICO

A IMPOSSIBILIDADE DE RETOMA DOS CAMPEONATOS PROFISSIONAIS DE FUTEBOL - I E II LIGA - NA ÉPOCA DESPORTIVA 2019/2020

Por António Raposo
Subtil, João Subtil e Rui
Resende

A. ENQUADRAMENTO: A Situação de Calamidade Pública Ocasionada pela Doença Covid-19

I. O surto do novo coronavírus – Covid-19 - bem como uma significativa proliferação de casos de contágio registados no mundo do desporto, nomeadamente, no futebol nacional e internacional, exigiu a aplicação de medidas extraordinárias e de carácter urgente de restrição de direitos e liberdades naquele meio.

II. A excecional situação vivida motivou diversas propostas de suspensão de todas as competições desportivas, masculinas e femininas e respetivos treinos, tendo tanto a Federação Portuguesa de Futebol (FPF) como a Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP), oficializado, por tempo indeterminado, a requerida suspensão das competições nacionais de futebol e futsal bem como das competições profissionais de futebol da Liga NOS e da LigaPro, respetivamente, com efeitos a partir do dia 13 de março de 2020.

III. Tendo sido realizadas 24 das 34 jornadas dos campeonatos profissionais de futebol, isto é, cerca de 70% das competições profissionais de futebol na sua totalidade, a suspensão de todas as competições veio impedir, por tempo indeterminado, a conclusão dos campeonatos profissionais de futebol a decorrer na época 2019/2020.

IV. A situação de emergência de saúde pública ocasionada pela epidemia da doença Covid-19, motivou o decretamento, através de Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, do estado de emergência em todo o território nacional.

V. Por sua vez, o Decreto n.º 2-A/2020 - Diário da República n.º 57/2020, 1º Suplemento, Série I - de 2020-03-20, veio proceder à execução do estado de emergência decretado pelo Presidente da República, tendo sido estabelecido como obrigatório o encerramento, entre outras, das seguintes instalações e estabelecimentos: (...) *Atividades desportivas, salvo as destinadas à atividade dos atletas de alto rendimento: Campos de futebol, rugby e similares; Pavilhões ou recintos fechados; Pavilhões de futsal, basquetebol, andebol, voleibol, hóquei em patins e similares; Campos de tiro; Courts de ténis, padel e similares; Pistas de patinagem, hóquei no gelo e similares; Piscinas; Ringues de boxe, artes marciais e similares; Circuitos permanentes de motos, automóveis e similares; Velódromos; Hipódromos e pistas similares; Pavilhões polidesportivos; Ginásios e academias; Pistas de atletismo; Estádios.*

VI. Não obstante a adequação e necessidade das medidas adotadas, estas vieram restringir a atividade dos clubes desportivos, limitando, em absoluto, o desenvolvimento de quaisquer competições que se encontravam a decorrer na época 2019/2020 por tempo indeterminado.

B. ANÁLISE REGIME LEGAL APLICÁVEL: Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP) e às Respetivas Competições

I. O artigo 79º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estipula que *todos têm direito à cultura física e ao desporto (n.º 1), incumbindo ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto (n.º 2).*

II. A Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (LBAFD), aprovada através da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro veio definir as bases das políticas de desenvolvimento da atividade física e do desporto (art.º 1.º), consagrando expressamente um novo conceito de liga profissional, esclarecendo-se que esta terá obrigatoriamente que assumir a forma de associação sem fins lucrativos, que as ligas estão integradas nas respetivas federações e que exercem, por delegação destas, as competências para regular as competições de natureza profissional, bem como que as relações entre as ligas profissionais e as federações respetivas são estabelecidas contratualmente, designadamente no que concerne ao número de clubes que participam na competição profissional, ao regime de acesso entre as competições profissionais e não profissionais, à organização da atividade das seleções nacionais e ao apoio à atividade desportiva não profissional, prevendo-se uma forma de superação dos conflitos que daqui eventualmente surjam através de intervenção do Conselho Nacional do Desporto e do recurso à arbitragem (vd. *Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 80/X que deu origem à atual LBAFD*).

III. Da atual LBAFD resulta expreso que a LPFP é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, que exerce, por delegação da respetiva federação, competências relativas às competições de natureza profissional, nos termos do disposto no artigo 22º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro – LBAFD –, e do disposto no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho – Regime Jurídico das Federações Desportivas (RJFD).

IV. Por seu turno, a FPF é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, à qual, através da atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva, são conferidos poderes de natureza pública¹ (cfr. artigos 14.º e 19.º da LBAFD e artigos 10.º e 14.º do RJFD).

¹ Cfr. Lucas Pires, Miguel; *Federação Desportiva*, in Enciclopédia do Direito do Desporto, Gestlegal, 2019, p.p. 194-195; Em sentido contrário, ainda que em posição isolada contra a doutrina dominante, JORGE MIRANDA entende que “no nosso estudo «As Associações Públicas no Direito Português» (Lisboa, 1995) integrámos as federações desportivas entre as associações públicas – entendimento esse que permanece isolado, ou quase isolado até hoje, apesar da publicização que o Tribunal Constitucional salienta neste seu acórdão” (vd. *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional em 1995*, in O Direito, 1995, Ano 128º, 1996, I-II, p. 127).

V. O estatuto de utilidade pública desportiva confere a uma federação desportiva a competência para o exercício, em exclusivo, por modalidade ou conjunto de modalidades, de poderes regulamentares, disciplinares e outros de natureza pública, bem como a titularidade dos direitos e deveres especialmente previstos na lei (art.º 10.º do RJFD), tendo natureza pública os poderes das federações desportivas exercidos no âmbito da regulamentação e disciplina da respetiva modalidade que, para tanto, lhe sejam conferidos por lei (art.º 11.º do RJFD), sendo ainda certo que os litígios emergentes dos atos e omissões dos órgãos das federações desportivas, no âmbito do exercício dos poderes públicos, estão sujeitos às normas do contencioso administrativo (art.º 12.º do RJFD).

VI. Nas palavras de PAULO OTERO, *não obstante as federações desportivas dotadas de utilidade pública desportiva serem entidades de direito privado, a verdade é que exercem prerrogativas de autoridade, praticando actos administrativos (e emanando regulamentos) susceptíveis de impugnação contenciosa, traduzindo uma forma de exercício privado de funções públicas que, por efeito de um processo de devolução de poderes por parte do Estado através de um modelo de auto-regulação do desporto por tais federações, integram a estrutura da Administração Pública*².

VII. Por seu turno, em decorrência da LBAFD e dos respetivos Estatutos, a LPFP é uma Associação de direito privado (art.º 1.º dos respetivos Estatutos), que assegura a gestão e regulamentação das atividades do futebol profissional de acordo com a lei aplicável (art.º 6.º dos Estatutos), tendo por fins, além do mais, a organização e regulamentação das competições de natureza profissional (al. a) do art.º 7.º dos Estatutos), bem como o exercício, relativamente às competições profissionais de futebol, das competências em matéria de organização, direção e disciplina, nos termos da legislação aplicável (al. b) do art.º 7.º dos Estatutos).

VIII. De acordo com o artigo 27.º do RJFD, a LPFP exerce a competência da FPF relativamente às competições profissionais por delegação de competências.

² Vd. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Almedina, 2003, pp. 780-781.

IX. Para a prossecução de tais fins são atribuições da LPFP a determinação dos critérios de subidas e descidas entre as I e II Ligas assim como, em articulação com a FPF, a fixação do número de descidas e subidas dos clubes ou das Sociedades Desportivas entre a II Liga e o Campeonato Nacional, a elaboração e aprovação, também em articulação com a FPF, do calendário de jogos das competições em que participam as Sociedades Desportivas associadas ordinárias da Liga e a elaboração e aprovação dos Regulamentos de Competições aplicáveis no âmbito de competições de carácter profissional e outros que se mostrem necessários para a prossecução do seu objeto.

X. Assim, a FPF e a LPFP encontram-se sujeitas às normas de direito público, designadamente, ao disposto no Código do Procedimento Administrativo (CPA), por imposição do n.º 1 do artigo 2.º que estatui que as disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo.

XI. O n.º 2 do artigo 3.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) qualifica como contraentes públicos *quaisquer entidades que, independentemente da sua natureza pública ou privada, celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativa*³, o que é o caso da FPF e LPFP.

XII. Por último, conforme se verificou supra, o artigo 12.º do RJFD determina que os litígios emergentes dos atos e omissões dos órgãos das federações desportivas, no âmbito do exercício dos poderes públicos, estão sujeitos às normas do contencioso administrativo, sendo assim aplicáveis normas do Códigos de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), ainda que, nos processos de competência do Tribunal Arbitral do Desporto (TAD), a título meramente subsidiário nos termos do art.º 4.º da Lei nº 74/2013, de 6 de setembro, que cria o TAD e aprova a respetiva Lei.

³ Vd. Bobadela-Mota Kirkby, Mark; *Conceito e critérios de qualificação do contrato administrativo: um debate académico com e em homenagem ao Senhor Professor Sérvulo Correia – Do artigo 178º do CPA ao artigo 1.º, n.º 6 do CCP – uma alteração do paradigma de qualificação?*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Ed. FDUL, Coimbra Editora, 2010, p. 806.

XIII. No mesmo sentido aponta o artigo 18.º da LBAFD que prevê expressamente que *os litígios emergentes dos atos e omissões dos órgãos das federações desportivas e das ligas profissionais, no âmbito do exercício de poderes públicos, estão sujeitos às normas do contencioso administrativo, ficando sempre salvaguardados os efeitos desportivos entretanto validamente produzidos ao abrigo da última instância competente na ordem desportiva.*

XIV. Atualmente, o CPA, o CPTA, o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEEDEP⁴) e o CCP, constituem os pilares infraconstitucionais do Direito Administrativo.

XV. No exercício de poderes públicos, são claramente aplicáveis as regras de direito administrativo à atuação da FPF e LPFP, sendo certo que as mesmas se encontram sujeitas ao disposto nos quatro diplomas infraconstitucionais que constituem os pilares do Direito Administrativo, verificando-se claramente que o ordenamento jurídico-desportivo em Portugal evidencia uma publicização crescente⁵.

XVI. Ora, a regulamentação dos campeonatos, aqui se incluindo os critérios para a atribuição dos respetivos títulos, subidas e descidas de divisão e acesso às respetivas competições europeias constituem o elenco de poderes públicos conferidos por lei à FPF, e, por delegação desta, à LPFP (vd. n.º 2 do art.º 19.º e art.º 27.º da LBAFD e art.º 11.º do RJFD).

XVII. Como ensina PEDRO GONÇALVES, o poder público é um *“poder abstrato – estabelecido por uma norma de direito público – conferido a um sujeito para, por acto unilateral praticado no desempenho de função administrativa, editar regras jurídicas, provocar a produção de efeitos com repercussão imediata na esfera jurídica de*

⁴ Aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. A aplicação do presente regime à FPF e à LPFP, aos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes decorre do disposto no n.º 5 do artigo 1º do referido regime que prevê expressamente *que as disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.*

*terceiros, produzir declaração às quais a ordem jurídica reconhece uma força especial ou ainda empregar meios de coacção sobre pessoas ou coisas*⁶”.

XVIII. Nesta linha, a jurisprudência tem entendido que é matéria administrativa “o poder de organizar as provas de determinada modalidade⁷”, tendo JOSÉ MANUEL MEIRIM em anotação ao citado acórdão do Tribunal de Conflitos concordado que o leque de poderes públicos a exercer pelas federações desportivas não pode deixar de incluir os poderes regulamentares e disciplinares⁸.

XIX. Num caso em que estava em causa a classificação final do campeonato de futebol dos Açores – Liga Meo Açores, na época 2013-2014, alegando o Recorrente nesse processo, como fundamento do pedido, que deveriam ter sido considerados nessa classificação final os 10 jogos disputados apenas na 2.^a fase, em vez dos 28 jogos realizados na totalidade da prova, em 24.05.2018, o TCA (Sul) decidiu expressamente que *“a apreciação do presente litígio atém-se ao que esteja compreendido no exercício de poderes públicos da competência da associação ora Recorrida em razão do seu Estatuto de Utilidade Pública. Isto é, a apreciação da validade da deliberação aqui impugnada circunscrever-se-á apenas ao que seja susceptível de integrar o exercício de poderes públicos, considerando os fins que foram cometidos para desenvolvimento de fins que ao Estado cabe, em primeira linha, assegurar - valores essenciais associados aos fins de interesse público que pelo Estado foram devolvidos à ora Recorrida. Considerando a causa de pedir, o objecto da análise pelo tribunal conectar-se-á, afinal, com a avaliação da existência de causa de restrição efectiva à participação do clube ora Recorrente nas competições desportivas assinaladas e apenas naquilo que consubstanciar a afectação do núcleo essencial desse direito.”*⁹

⁵ Vd. Fábrika, Luís; *Desporto Privado, Poderes Públicos, Estado, Federações Desportivas e Ligas Profissionais*, in *Atas do XI Encontro de Professores de Direito Público; Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas*, FDUP, 2018, p. 113.

⁶ Vd. *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*; Coleção Teses, Almedina, 2005, p. 608.

⁷ Vd. Ac. T. Conflitos, de 09.07.2003, *Proc. 7/2003*.

⁸ Vd. *Pombos Públicos, Pombos Privados. Anotação ao Acórdão do Tribunal de Conflitos de 9 de julho de 2003*, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 43, Jan/Fev, 2004, p.p. 36-37.

⁹ Vd. *Proc. 192/14.1BEPDL*; Cf. Ac. STA de 21.09.2010, *Proc. 295/10*, Ac. STA, de 10.09.2008, *Proc. 120/08*, Ac. TCA (Sul), de 06.12.2017, *Proc. 2141/06.1BELSB*, Ac. TCA (Sul), de 21.03.2013, *Proc. 6887/10*, todos in www.dgsi.pt; Ac. TC n.º 730/95, publicado no DR, II Série, de 06.02.1996.

XX. Como tal, qualquer solução a adotar caso não venha a ser possível terminar a época desportiva 2019/2020, relativamente aos campeonatos profissionais de futebol (I e II Liga), terá necessariamente de basear-se nos princípios e normas de direito administrativo em vigor, porquanto a mesma será tomada no exercício de poderes públicos conferidos por lei à FPF e delegados na LPFP.

B.1. O Contrato celebrado entre a FPF e LPFP

I. O n.º 1 do artigo 28.º do RJFD impõe que o relacionamento entre a federação e a respetiva liga profissional é regulado por contrato, válido por quatro épocas desportivas, a celebrar entre a FPF e LPFP.

II. O atual contrato celebrado entre a FPF e a LPFP, ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º da LBAFD e do artigo 28.º do RJFD foi celebrado em 29 de junho de 2016, sendo tal contrato válido para as quatro épocas desportivas que decorrem entre o dia 1 de julho de 2016 e o dia 30 de junho de 2020 (cláusula 19.ª).

III. O referido contrato tem por objeto regular, além do mais, o calendário desportivo (al. e) da cláusula 2.ª), competindo à LPFP organizar, regulamentar e gerir as competições profissionais relativas ao Campeonato Nacional da I Divisão – I Liga – , e ao Campeonato Nacional da II Divisão de Honra – II Liga (n.º 1 da cláusula 3.ª), encontrando-se a LPFP, todavia, vinculada às normas que resultam do contrato celebrado, às normas legais e às normas estatutárias e regulamentares da FPF, UEFA e FIFA no que concerne à organização, regulamentação e gestão das referidas competições (n.º 4 da cláusula 3.ª).

IV. Quanto ao número de clubes que participam nas competições profissionais, regula o n.º 1 da cláusula 4.ª do Contrato que, *enquanto o presente contrato vigorar, compete à LPFP fixar o número de clubes participantes na I e II Liga, desde que cumulativamente:*

- a) *Na I Liga seja respeitado o mínimo de 14 e um máximo de 18 clubes;*
- b) *Na II Liga seja respeitado o mínimo de 16 e o máximo de 20 clubes; e*
- c) *Entre a data de comunicação pela LPFP à FPF da aprovação do regulamento aplicável à competição e a sua entrada em vigor decorra, pelo menos, uma*

época desportiva, sem prejuízo das alterações já consagradas no presente contrato.

V. Os n.ºs 1 e 2 da cláusula 5.^a do contrato celebrado entre a FPF e a LPFP estabelecem o regime de acesso entre as competições desportivas não profissionais e profissionais nos seguintes termos:

1. Ascendem à mais baixa competição profissional (aqui denominada II Liga) dois clubes da mais alta competição de futebol masculino não profissional (aqui designada por Campeonato de Portugal), em função do mérito desportivo obtido na época desportiva imediatamente anterior, nos termos da regulamentação aprovada pela FPF.

2. Descem ao Campeonato de Portugal os dois últimos classificados da II Liga na época imediatamente anterior, com ressalva das descidas administrativas a que haja lugar nos termos da regulamentação aprovada pela LPFP.

VI. Por seu turno, nos termos do n.º 1 da cláusula 7.^a do mencionado contrato, o *calendário desportivo das competições profissionais e da Taça da Liga é elaborado pela LPFP e sujeito a aprovação pela FPF.*

VII. Atualmente, revela-se inequívoco que a regulação do relacionamento entre as federações desportivas e as ligas profissionais é efetuada por contrato sinalagmático (n.º 1 do artigo 28.º do RJFD e n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º da LBAFD), mas a lei não qualifica a natureza jurídica de tal contrato.

VIII. No entanto, a atual LBAFD parece-nos reconhecer claramente a natureza administrativa de tal contrato, sendo certo que as ligas profissionais apenas exercem, por delegação¹⁰ das respetivas federações, as competências relativas às competições de natureza profissional (art.º 22.º, n.º 2 da LBAFD).

¹⁰ Em sentido crítico a esta opção, vd. Medeiros, Emanuel Macedo de; *Federações Desportivas e Ligas Profissionais; que coabitação?*, Revista do Direito & Desporto, Ano IV, Jan/Abr 2008, p.p. 239-255; No sentido do contrato previsto no artigo 28º, n.º 1 do RJFD assumir natureza híbrida, vd. Meirim, José Manuel; *Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto : Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro: Estudo, Notas e Comentários*, Coimbra Ed., 2007, p. 214.

IX. Com efeito, nos termos do n.º 2 do artigo 200.º do CPA, *são contratos administrativos os que como tal são classificados no Código dos Contratos Públicos ou em legislação especial.*

X. As relações contratuais administrativas são regidas pelo CCP ou por lei especial, sem prejuízo da aplicação subsidiária daquele quando os tipos dos contratos não afastem as razões justificativas da disciplina em causa (art.º 202.º, n.º 1 do CPA).

XI. O n.º 1 do artigo 280.º do CCP prevê expressamente o seguinte:

1 - A parte iii aplica-se aos contratos sujeitos à parte ii que configurem relações jurídicas contratuais administrativas, entendidas, para efeitos do presente Código e sem prejuízo do disposto em lei especial, como o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, em que pelo menos uma das partes seja um contraente público e que se integre em qualquer uma das seguintes categorias:

- a) Contratos que, por força do presente Código, da lei ou da vontade das partes, sejam qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público;*
- b) Contratos com objeto passível de ato administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos;*
- c) Contratos que confirmam ao cocontratante direitos especiais sobre coisas públicas ou o exercício de funções dos órgãos do contraente público;*
- d) Contratos que a lei submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento de formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do cocontratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público.*

XII. Na melhor definição de SÉRVULO CORREIA, *o contrato administrativo constitui um processo próprio de agir da Administração Pública que cria, modifica ou extingue relações jurídicas, disciplinadas em termos específicos do sujeito administrativo, entre pessoas colectivas da Administração ou entre a Administração e os particulares*¹¹, ou, na formulação mais simples de MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *o contrato administrativo é um acordo de vontades que visa a produção de*

¹¹ Vd. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, 1987, p. 396.

*efeitos sobre uma relação jurídica administrativa*¹², correspondendo esta última definição a um conceito mais próximo da noção clássica de contrato, enquanto *vínculo definidor das relações jurídico-privadas livremente estabelecidas entre as partes*¹³.

XIII. Com efeito, abrangendo aquele contrato a matéria de organização, direção e disciplina prevista no n.º 4 do artigo 27.º do RJFD, cremos que tal contrato deverá ser qualificado como contrato administrativo, sem prejuízo do mesmo abranger também aspetos regulamentares¹⁴, sendo ainda certo que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2 do CCP são qualificados como contraentes públicos e, conseqüentemente, como necessariamente administrativos os contratos que celebrem, *quaisquer entidades que, independentemente da sua natureza pública ou privada, celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativa*¹⁵, o que é o caso.

XIV. Em bom rigor, conforme já se afirmou supra, a FPF e LPFP encontram-se sujeitas às normas de direito público, designadamente, ao disposto CPA, por imposição do n.º 1 do artigo 2.º que estatui que as disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo e, por via, do n.º 2 do art.º 3.º do CCP entidades sujeitas ao regime do CCP, o que, como veremos *infra* terá relevância para as soluções apresentadas.

¹² Vd. *Direito Administrativo Geral Atividade Administrativa*, 2.ª Ed., Ed. D. Quixote, Tomo III, p.p. 19 e segs.

¹³ Vd. Raposo Subtil, António; *O Contrato e a Intervenção do Juiz*, Vida Económica, 2012, p. 15

¹⁴ Neste sentido, vd. Nogueira de Brito, Miguel; *O Novo Regime das Federações Desportivas*, Desporto & Direito, Ano 7, n.º 19, p. 20.

¹⁵ Vd. Bobadela-Mota Kirkby, Mark; *Conceito e critérios de qualificação do contrato administrativo: um debate académico com e em homenagem ao Senhor Professor Sérvulo Correia – Do artigo 178º do CPA ao artigo 1.º, n.º 6 do CCP – uma alteração do paradigma de qualificação?*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Ed. FDUL, Coimbra Editora, 2010, p. 806.

B.2. O Regulamento das Competições em vigor para a época 2019/2020

I. Para a presente época desportiva, encontra-se previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Competições organizadas pela LPFP¹⁶ (RC) que *a época desportiva das competições organizadas pela Liga Portugal tem início em 1 de julho e termina em 30 de junho do ano seguinte*, coincidindo assim o *terminus* da presente época desportiva com o termo do prazo de quatro anos do contrato celebrado com a FPF.

II. No n.º 1 do artigo 20.º do RC prevê-se expressamente que a Liga NOS é disputada por 18 clubes e o n.º 2 do artigo 22º do RC prevê que *a partir da época desportiva 2018-2019, a LigaPro será disputada por 18 equipas, cujos clubes reúnam os requisitos legais e regulamentares estabelecidos para participarem nesta competição*, prevendo-se ainda que, *nas competições oficiais por pontos terão obrigatoriamente duas voltas simétricas e os participantes encontrar-se-ão todos entre si, uma vez na condição de visitados e outra na de visitantes, nos respetivos estádios, não sendo autorizada a inversão dos jogos* (n.º 1 do artigo 16.º do RC).

III. Quanto a subidas e descidas na Liga NOS, regula o artigo 21.º do RC:

- 1. Sobem à Liga NOS na época desportiva seguinte os dois clubes primeiros classificados na tabela classificativa da LigaPro que preencham os requisitos legais e regulamentares estabelecidos para a competição.*
- 2. Descem à LigaPro na época desportiva seguinte os clubes classificados nos dois últimos lugares da tabela classificativa da Liga NOS.*
- 3. Se um ou mais clubes da LigaPro que tenham desportivamente obtido o direito de ascender à Liga NOS não reunirem os requisitos legais e regulamentares estabelecidos, ficam impedidos de participar nessa competição, sendo as vagas preenchidas pelo clube ou clubes da LigaPro melhor classificados, ou, na sua ausência, pelos clubes da Liga NOS melhor classificados nos lugares de descida nos termos do número anterior.*

¹⁶ Com as alterações aprovadas nas Assembleias Gerais Extraordinárias de 27 de junho de 2011, 14 de dezembro de 2011, 21 de maio de 2012, 28 de junho de 2012, 27 de junho de 2013, 20 de junho de 2014, 19 e 29 de junho de 2015, 21 de outubro de 2015, 15 de março de 2016, 28 de junho de 2016, 07 de fevereiro de 2017, 12 de junho de 2017, 29 de dezembro de 2017, 27 de fevereiro de 2018, 27 abril de 2018, 25 de maio de 2018, 29 de junho de 2018 e 22 de maio de 2019.

4. Se um ou mais clubes da Liga NOS não reunirem os requisitos legais e regulamentares estabelecidos para essa competição serão relegados para a competição inferior ou delas excluídos caso não preencham os pressupostos exigíveis, sendo as vagas preenchidas pelos clubes da Liga NOS melhor classificados na época anterior nos termos do n.º 2, ou, na sua ausência, pelos clubes da LigaPro melhor classificados.

5. Se um clube da Liga NOS for punido disciplinarmente com as sanções de desclassificação, baixa de divisão ou de exclusão das competições profissionais, a vaga será preenchida nos termos do número anterior.

6. Quando se verificarem os casos previstos nos números anteriores e as vagas não sejam preenchidas, a Liga Portugal poderá decidir reduzir o número de equipas participantes.

IV.E quanto a subidas e descidas na LigaPro regula o artigo 23.º do RC nos seguintes termos:

1. Sobem à LigaPro dois clubes da mais alta competição de futebol masculino não profissional, que atualmente se designa por Campeonato Nacional de Seniores em função do mérito desportivo obtido na época imediatamente anterior, nos termos da regulamentação aprovada pela FPF.

2. Descem à mais alta competição de futebol masculino não profissional, atualmente designado por Campeonato Nacional de Seniores, os dois últimos classificados da LigaPro na época imediatamente anterior.

3. Se um ou mais clubes do Campeonato Nacional de Seniores que tenham desportivamente obtido o direito de ascender à LigaPro não reunirem os requisitos legais e regulamentares estabelecidos, ficam impedidos de participar nessa competição, sendo as vagas preenchidas pelo clube ou clubes da LigaPro melhor classificados nos lugares de descida nos termos do número anterior.

4. Se um ou mais clubes da LigaPro não reunir os requisitos legais e regulamentares estabelecidos ficam impedidos de participar nessa competição, sendo as vagas preenchidas pela mesma forma da estabelecida no número anterior.

5. Se um clube da LigaPro for punido disciplinarmente com as sanções de desclassificação, baixa de divisão ou de exclusão das competições profissionais, a vaga será preenchida nos termos dos números anteriores.

6. Quando se verificarem os casos previstos nos números anteriores e as vagas não sejam preenchidas, a Liga Portugal poderá decidir reduzir o número de equipas participantes.

V. Sobre os calendários das épocas desportivas, estatui o artigo 42.º do RC o seguinte:

1. A Liga Portugal estabelecerá, em coordenação com a FPF, até ao dia 15 de junho de cada ano, as datas das provas oficiais, incluindo as referentes às dos jogos das competições internacionais de clubes e das Seleções Nacionais, durante a época, salvo nos anos de realização das fases finais dos Campeonatos da Europa e do Mundo.

2. Os jogos das competições oficiais adiados no decurso da primeira volta têm de ser realizados obrigatoriamente no decurso das seis semanas que se seguirem à data inicialmente fixada para o jogo, salvo casos de força maior devidamente comprovados e reconhecidos pela Liga Portugal.

3. Depois do início da segunda volta os jogos adiados têm de ser realizados no decurso da mesma semana ou, caso um dos clubes tenha de realizar nessa semana outro jogo das competições oficiais nacionais ou internacionais da UEFA ou da FIFA e ainda no caso de se realizar um jogo da Seleção Nacional e qualquer dos clubes intervenientes tenha jogadores convocados, dentro das duas semanas seguintes.

4. Nas situações previstas no n.º 3, mediante requerimento dos clubes intervenientes, a Liga Portugal autoriza que o jogo adiado se realize dentro das quatro semanas seguintes se, cumulativamente:

a) não estiver em causa um jogo das últimas seis jornadas; e

b) a Comissão Permanente de Calendários se pronunciar em sentido favorável.

VI. Verifica-se assim que a LPFP, em decorrência da delegação de competências ao abrigo do artigo 27.º da LBAFD e do contrato celebrado com a FPF (art.º 28), regulamentou o regime de subidas e descidas de divisão, assim como a calendarização dos campeonatos profissionais de futebol nos moldes que considerou melhor adequados e de acordo com as normas legais e com as obrigações contratualmente por si assumidas.

VII. Sucede que, o RC, os Estatutos e a demais regulamentação aplicável regulam o caso de força maior que conduz à paralisação temporária dos campeonatos mas são omissos quanto aos procedimentos a adotar se, em caso de força maior, não for possível terminar as épocas desportivas nos prazos previstos, pelo que cumpre analisar as potenciais soluções para a realidade atualmente vivida.

B.3. O “Caso de Força Maior” e a Suspensão dos Campeonatos

I. O n.º 2 do artigo 4.º do RC prevê expressamente que *a Liga Portugal poderá, em caso de força maior e em circunstâncias excecionais, devidamente justificadas, prorrogar o termo da época desportiva, assim como suspender total ou parcialmente qualquer competição oficial por si organizada.*

II. Para efeitos de aplicação daquele normativo, há que atentar no conceito de “*caso de força maior*”.

III. No entanto, como bem refere ANTUNES VARELA, *a lei civil vigente não dá a noção de caso de força maior e nem sequer emprega a expressão, ao contrário do que fazia o Código anterior (no art. 705.º), em matéria de não cumprimento das obrigações*¹⁷.

IV. A principal referência que encontramos à noção de caso de força maior na lei civil resulta do n.º 2 do artigo 509.º do Código Civil (CC), a propósito do regime de danos causados por instalações de energia elétrica ou gás, na qual se arrisca uma incipiente definição de caso de força maior, considerando-se *força maior toda a causa exterior independentemente da utilização da coisa.*

V. Da atual lei administrativa também não resulta noção de caso de força maior e são parcas as referências ao conceito de força maior, sendo certo que, o CPTA e o CPA não têm qualquer referência a tal conceito, o CCP apenas refere o caso de força

¹⁷ Vd. *Anotação ao Acórdão do STJ de 7 de outubro de 1982, in RLJ, Ano 119º, p.p. 270 e segs.*

maior na subalínea ii.) da alínea d) do artigo 406.^{o18} e o RRCEEDep apenas a refere como causa de redução ou exclusão de indemnização na responsabilidade pelo risco previsto no n.º 1 do artigo 11.^{o19} daquele regime.

VI. Não deixa de ser curiosa a falta de referências a casos de força maior nos principais diplomas jus-administrativos nacionais, quando é certo que, até à aprovação do CCP era mister resultarem de normas contidas em diplomas relativos a contratos administrativos definições de caso de força maior.

A este propósito, realce-se o disposto no n.º 3 do artigo 176.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de dezembro (Regime de Empreitadas de Obras Públicas), no qual se previa que *considera-se caso de força maior o facto de terceiro por que o empreiteiro não seja responsável e para o qual não haja contribuído e, bem assim, qualquer outro facto natural ou situação, imprevisível, ou inevitável, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais do empreiteiro, tais como actos de guerra ou subversão, epidemias, ciclones, tremores de terra, fogo, raio, inundações, greves gerais ou sectoriais e quaisquer outros eventos que afectem os trabalhos da empreitada.*

VII. Aquele Regime de Empreitadas de Obras Públicas sucedeu o aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março (Regime Jurídico de Empreitada de Obras Públicas – RJEOP), cujo n.º 3 do artigo 195.º previa ainda que *considera-se caso de força maior o facto de terceiro ou facto natural ou situação, imprevisível e inevitável, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais do empreiteiro, tais como actos de guerra ou subversão, epidemias, ciclones, tremores de terra, fogo, raio, inundações, greves gerais ou sectoriais e*

¹⁸ Nos termos do artigo 406.º, al. d), subalínea i), *sem prejuízo dos fundamentos gerais de resolução do contrato e de outros neste previstos e do direito de indemnização nos termos gerais, o empreiteiro tem o direito de resolver o contrato nos seguintes casos: (...)*

d) Se a suspensão da empreitada se mantiver:

i) Por período superior a um quinto do prazo de execução da obra, quando resulte de caso de força maior.

¹⁹ É a seguinte a redação do artigo 11º do RRCEEDep:

1 - O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização.

2 - Quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso.

quaisquer outros eventos da mesma natureza que impeçam o cumprimento do contrato.

VIII. O CCP não introduziu qualquer referência ao conceito de caso de força maior sem prejuízo de podermos incluir tal figura como causa de impossibilidade temporária de cumprimento do contrato, nos termos da alínea a) do artigo 297.º do CCP, atento os termos suficientemente abertos do referido normativo²⁰ e da expressão ser encontrada como causa de resolução do contrato de empreitada de obras públicas se a suspensão da empreitada se mantiver por período superior a um quinto do prazo de execução da obra (artigo 406.º, al. d), subalínea i)).

IX. Mantém-se assim apenas uma breve referência a “*caso de força maior*” no regime das empreitadas de obras públicas constituindo a única referência a tal conceito em todo o CCP, sendo justo que o faça no regime daquele contrato, sendo certo que, o tema da força maior, no domínio do Direito Administrativo, tem sido tratado pela doutrina e jurisprudência nacionais, principalmente, a propósito da execução dos contratos de empreitada de obras públicas²¹.

X. Face a tal omissão de referências à noção de força maior no atual CCP, PEDRO MELO observa ainda o seguinte:

Relativamente ao atual quadro legal, deve assinalar-se, não sem surpresa, porém, a omissão de uma norma no CCP que verse diretamente sobre o caso de força maior. E isto, note-se bem, quer na parte referente ao regime substantivo dos contratos administrativos em geral, quer na "parte especial", aplicável, especificamente (e entre outros) ao contrato de empreitada de obras públicas e ao contrato de concessão de obras públicas.

Por outras palavras: não se descortina um único dispositivo legal no CCP que defina o conceito de caso de força maior e que estabeleça especificamente as consequências da sua verificação, muito embora, algo desgarrada e contraditoriamente com tal opção legislativa, se aluda, expressis verbis, à

²⁰ Nesta linha, Amado Gomes, Carla; *A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos*, ICJP, nota 41, p. 14; Cf. Pinto de Meneses, Sandra, *Contratualismo na praxis administrativa*, p. 113.

²¹ Vd. Melo, Pedro; *Contratos de Concessão de Obras Públicas e Força Maior*, Revista de Contratos Públicos, n.º 6, 2012, p.p. 21 e segs.

*possibilidade de resolução do contrato de empreitada de obras públicas por esse motivo*²².

XI. Não obstante o atual CCP e demais legislação administrativa não nos dar uma noção de caso de força maior, a referência história aos normativos constantes dos anteriores Regimes Jurídicos de Empreitadas de Obras Públicas permite-nos, na esteira de MARCELLO CAETANO, definir o caso de força maior nos seguintes termos:

Quando o caso, além de imprevisível, consiste em facto que, uma vez produzido, determine a absoluta impossibilidade de cumprir o contrato, dá-se a força maior.

Caso de força maior é, pois, o facto imprevisível e estranho à vontade dos contraentes que impossibilita absolutamente de cumprir as obrigações contratuais.

O caso de força maior exonera de responsabilidade o contraente que por causa dele não cumpra as suas obrigações.

*São exemplos típicos do caso de força maior: os cataclismos (incêndios, tremores de terra, inundações, ciclones.) que destruam ou danifiquem obras ou instalações, as greves que forcem à paralisação de serviços e fornecimentos, os atos de guerra ou de rebelião que impeçam os contraentes de exercer a sua atividade.*²³

XII. Por seu turno, DIOGO FREITAS DO AMARAL ensina que o caso de força maior (*ou act of God, na sugestiva terminologia anglo-saxónica*) consiste no facto imprevisível e estranho à vontade dos contraentes que impossibilita absolutamente o cumprimento das obrigações contratuais. À semelhança do que sucede no direito civil, a impossibilidade em causa pode ser temporária ou definitiva, e total ou parcial. Os casos de força maior levam, não à alteração do contrato, mas antes à suspensão da sua eficácia (nos casos de impossibilidade temporária) ou à extinção total do contrato (se a impossibilidade for definitiva ou levar ao desinteresse completo do credor).

Exemplo de um caso de força maior: um terramoto que destrua a barragem que, por contrato de empreitada de obras públicas, um empreiteiro particular tenha em curso de execução. Outro exemplo: cessa o dever contratual de explorar uma concessão de

²² Vd. *Contratos de Concessão de Obras Públicas e Força Maior*, Revista de Contratos Públicos, n.º 6, 2012, p.p. 37-38.

*jogos de fortuna ou azar se o respetivo casino tiver ficado totalmente destruído por incêndio ou terramoto*²⁴.

XIII. Para MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *verifica-se um caso de força maior quando, em virtude de circunstâncias imprevisíveis e alheias à pessoa dos cocontratantes, o cumprimento das obrigações contratuais se torna absolutamente impossível.*

Estamos, portanto, na presença de uma situação muito semelhante à do caso imprevisto: só que, enquanto este onerava ou dificultava significativamente a prestação contratual, o caso de força maior torna-a objetiva e radicalmente impossível. São esses os requisitos da força maior no contrato administrativo: alheia à pessoa dos contraentes, imprevisibilidade e impossibilidade objetiva de cumprimento.

*Daí resulta que, também ao contrário do que acontece com o facto imprevisto, o caso de força maior tem por efeito liberar o cocontratante da prestação a que se comprometera perante a Administração.*²⁵

XIV. No entanto, cremos que a melhor conceção da noção de “caso de força maior” é a que resulta da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, com especial relevo para o acórdão de 14 de janeiro de 2010, onde se decidiu que *um caso de força maior é todo o acontecimento natural ou ação humana que, embora, previsível ou até prevenida, não se pode evitar, nem em si mesmo nem nas suas consequências*²⁶, correspondendo à melhor noção de caso de força maior²⁷.

XV. Nesta linha, em tema de execução de contrato de empreitada de obras públicas, já havia decidido o Supremo Tribunal Administrativo, em 20.04.1999 que o caso de “força maior” nas empreitadas de obras públicas tem de se traduzir numa situação ou facto que se apresente com as características de “insuperabilidade” e

²³ Vd. *Manuel de Direito Administrativo*, Tomo I, 10ª Ed., p.p. 623 e segs..

²⁴ Vd. Freitas do Amaral, Diogo; *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2013, p.p. 649-650.

²⁵ Vd. *Direito Administrativo*, Vol. I, 1980, p. 718.

²⁶ Vd. *Proc.* 0566/08, in www.dgsi.pt na esteira do Acórdão também do STA, de 07.11.1974, *Proc.* 009006, in www.dgsi.pt e dos Acs. do STJ de 09.01.1970, *Proc.* 62941, de 10.12.1985, *Proc.* 73169, de 26.05.1988, *Proc.* 75721, de 27.11.1994, *Proc.* 85089, de 10.02.2005, *Proc.* 4B2192 e de 29.11.2005 *Proc.* 05B3678).

²⁷ Com posição semelhante e que seguimos de muito perto, vd. Parecer n.º 32/2015 do Conselho Consultivo da PGR, de 16.06.2016, publicado em DR, 2ª Série, N.º 229, de 29.11.2016.

"imprevisibilidade" de tal modo que o dono da obra não podia evitar tal situação ou facto e subtrair-se às suas consequências²⁸.

XVI. Estabilizada a noção de “*caso de força maior*” como todo o acontecimento natural ou ação humana que, embora, previsível ou até prevenido, não se pode evitar, nem em si mesmo nem nas suas consequências, cumpre subsumir a mesma às circunstâncias atualmente vividas.

XVII. Aplicando as normas, doutrina e jurisprudência acima expostos a uma situação de emergência de saúde pública ocasionada pela epidemia da doença COVID-19, resultante numa limitação absoluta do desenvolvimento das competições, para salvar o bem maior que é a saúde pública, em virtude de uma pandemia declarada como tal pela Organização Mundial da Saúde, cremos não restar dúvidas que estamos perante um caso de força maior.

XVIII. Em face do exposto, e partindo da noção de caso de força maior como todo o acontecimento natural ou ação humana que, embora, previsível ou até prevenida, não se pode evitar, nem em si mesmo nem nas suas consequências, concluímos que a presente pandemia relativa à Covid-19 se integra como um caso de força maior para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do RC, que tem por efeito a suspensão dos campeonatos em curso, o que corresponde a solução semelhante à que resulta do regime da impossibilidade temporária por causa de força maior.

B.4. A Suspensão dos Campeonatos para além do fim da época desportiva calendarizada

I. Conforme já vimos supra, o no n.º 2 do artigo 4.º do RC prevê expressamente que *a Liga Portugal poderá, em caso de força maior e em circunstâncias excepcionais, devidamente justificadas, prorrogar o termo da época desportiva, assim como suspender total ou parcialmente qualquer competição oficial por si organizada*, em virtude da impossibilidade atual de continuação da época desportiva 2019-2020.

²⁸ Vd. *Proc.* 044573, in www.dgsi.pt.

II. O RC, os Estatutos e a demais regulamentação aplicável preveem a suspensão dos campeonatos em caso de força maior que conduza à paralisação temporária dos campeonatos mas são omissos quanto aos procedimentos a adotar se, em caso de força maior, não for possível terminar as épocas desportivas nos prazos regulados, existindo assim uma clara omissão.

III. Existindo um caso omissos nos Regulamentos aplicáveis, as lacunas deverão ser integradas de acordo com as regras de interpretação e integração das leis²⁹.

IV. O artigo 10.º do CC determina que *os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos (n.º 1), determinando-se que há analogia sempre que no caso omissos procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei* (n.º 2) e que, *na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema*.

V. Nas palavras de BAPTISTA MACHADO, *existirá uma lacuna quando a lei (dentro dos limites de uma interpretação ainda possível) e o direito consuetudinário não contêm uma regulamentação exigida ou postulada pela ordem jurídica global - ou melhor: não contêm uma resposta a uma questão jurídica*³⁰.

VI. Numa outra perspetiva pode dizer-se que as lacunas podem ser de previsão ou de estatuição.

Na primeira hipótese falha a previsão de um caso que deve ser juridicamente regulado, enquanto na segunda, havendo previsão, não se estatuíram os efeitos jurídicos correspondentes³¹.

VII. No caso ora em apreço, verifica-se que o RC previu o caso de força maior impeditivo das competições oficiais organizadas pela LPFP mas apenas estatuiu

²⁹ Vd. Freitas do Amaral, Diogo; *Direito Administrativo*, Vol. III, 1989, p. 39.

³⁰ Vd. *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 1987, p.p. 194 e segs.; Cf. Oliveira Ascensão, José; *O Direito – Introdução e Teoria Geral: uma perspectiva luso-brasileira*, Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª Ed., p.p. 347 e segs.; Castro Mendes, João, *Introdução ao Estudo do Direito*, 1984, p.p. 260 e segs.

³¹ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 10/1991, de 21.03.1991, publicado no DR, N.º 172, de 28 de julho de 1992, Nota 29.

solução para os casos em que o caso de força maior leva a uma mera impossibilidade temporária – prevendo, então, a suspensão das mesmas –, mas não para os casos em que tal caso de força maior perdure por um período de tempo ou seja de tal modo gravoso que impeça a conclusão da época desportiva em curso.

VIII. Segundo MARCELLO CAETANO, em Direito Administrativo tem de entender-se que o suprimento de tais casos (casos omissos) deve ser dado, primeiro, pela analogia e, depois, pelos princípios gerais do Direito, acrescentando o Autor que *quando o caso omissos numa lei é igual a casos previstos noutras leis, a integração é fácil: basta apurar a inexistência de razões impeditivas da adopção das soluções legisladas para os casos idênticos e, verificado que nada se opõe, adoptar essas soluções. Ubi eadem ratio, ibi eadem dispositivo.*

Na maior parte das vezes, porém, os casos previstos nas outras leis não são rigorosamente iguais ao omissos são apenas parecidos, semelhantes, análogos.

Então há que ver se os pontos de contacto existentes entre o caso omissos e os casos análogos que a lei prevê não se filiarão numa razão comum que permita integrá-los, como espécies, no mesmo género. Se assim for, se a disciplina legal de cada caso tiver a sua origem, não na natureza própria dele, mas na aplicação que às suas circunstâncias particulares se faça de um princípio mais geral, então é lícito adoptar para o caso omissos a regra induzida dos casos análogos previstos nas outras leis³².

IX. Já referimos anteriormente que a regulamentação dos campeonatos, aqui se incluindo os critérios para a atribuição dos respetivos títulos, subidas e descidas de divisão e acesso às respetivas competições europeias constituem o elenco de poderes públicos conferidos por lei à FPF, e, por delegação desta, à LPFP (vd. n.º 2 do art.º 19.º e art.º 27.º da LBAFD e art. 11.º do RJFD).

X. Nesta conformidade, para regular o presente caso de força maior serão aplicáveis os princípios e normas de direito administrativo em vigor, porquanto a mesma será tomada no exercício de poderes públicos conferidos por lei à FPF e delegados na LPFP a qualquer decisão que venha a ser proferida relativamente à solução a adotar caso não venha a ser possível terminar a época desportiva 2019/2020, relativamente aos campeonatos profissionais de futebol (I e II Liga).

³² Vd. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 10ª ed. p.p. 135 e segs.

B.4.1. O Princípio da Legalidade e a Homologação de Resultados

I. Conforme já verificámos supra, a FPF, e, enquanto sujeito de competências delegadas, a LPFP, encontram-se sujeitas às normas de direito público, designadamente, ao disposto no CPA, por imposição do n.º 1 do artigo 2.º que estatui que as disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo.

II. De entre os princípios enformadores da atividade administrativa, destaca-se o princípio da legalidade, encontrando-se inclusivamente tal princípio expressamente plasmado na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos da LPFP.

III. Nos termos do n.º 2 do artigo 266.º da CRP, os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

IV. O princípio da legalidade impõe que os *órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins* (art.º 3.º do CPA).

V. O princípio da legalidade pode ser interpretado em duas dimensões fundamentais: por um lado, o princípio da legalidade negativa da Administração, expresso através do princípio da prevalência da lei e, por outro lado, o princípio da legalidade positiva da Administração, traduzido no princípio da precedência de lei ou reserva de lei.

Deste modo, e de acordo com a prevalência da lei, os atos da Administração devem conformar-se com as leis, sob pena de ilegalidade.

Já a precedência de lei significa que a Administração só pode atuar com base na lei ou mediante autorização da lei³³

VI. O n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento das Competições Organizadas pela LPFP (RC) prevê que as *competições oficiais por pontos terão obrigatoriamente duas voltas simétricas e os participantes encontrar-se-ão todos entre si, uma vez na condição de visitados e outra na de visitantes, nos respetivos estádios, não sendo autorizada a inversão dos jogos.*

VII. A continuação dos campeonatos após ser afastada o caso de força maior que, atualmente, leva à aplicação do regime de suspensão do n.º 2 do artigo 4.º do RC e a sua conclusão até 30 de junho de 2020, nenhuma questão se coloca, pois a LPFP pode prorrogar o termo da época desportiva até essa data.

VIII. Quanto à possibilidade de prorrogação para além da referida data de 30 de junho de 2020, suscitam-se-nos dúvidas, porquanto o atual contrato entre a FPF e a LPFP, celebrado ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º da LBAFD e do artigo 28.º do RJFD foi celebrado em 29 de junho de 2016, sendo tal contrato válido para as quatro épocas desportivas que decorrem entre o dia 1 de julho de 2016 e o dia 30 de junho de 2020 (cláusula 19.ª).

IX. Acontece que, tal prazo de quatro anos resulta do disposto na lei habilitante, ou seja, do disposto no art.º 23.º da LBAFD e do disposto no artigo 28.º, n.º 1 do RJFD, a qual limita expressamente o prazo máximo de tal contrato a quatro épocas desportivas.

X. A LPFP e a FPF não têm assim, no exercício dos seus poderes regulamentares, poderes para prorrogar o prazo para além de 30 de junho de 2020, o que poderá conduzir à inevitável impossibilidade de cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 16.º do RC onde se prevê que as *competições oficiais por pontos terão obrigatoriamente duas voltas simétricas e os participantes encontrar-se-ão todos entre*

³³ Vd. Rebelo de Sousa, Marcelo e Salgado de Matos, André; *Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais*, 2.ª Ed., Ed. D. Quixote, Tomo I, p.p. 159-160.

si, uma vez na condição de visitados e outra na de visitantes, nos respetivos estádios, não sendo autorizada a inversão dos jogos.

XI. *Sucedede que, nos termos do disposto no artigo 26.º do RD-LPFP³⁴, 30 dias após a realização de um jogo, considera-se o seu resultado tacitamente homologado, pelo que, quer os protestos sobre qualificação de jogadores quer as denúncias de infrações disciplinares admitidos e feitos depois daquele prazo não terão quaisquer consequências relativamente a esse jogo e na tabela classificativa, ficando os infratores unicamente sujeitos às sanções disciplinares previstas e aplicáveis para os ilícitos que vierem a ser provados.*

XII. *No mesmo sentido, o Regulamento Disciplinar das Competições organizadas pela FPF (RD-FPF) prevê no seu artigo 13.º que o resultado de jogo integrado nas competições organizadas pela FPF considera-se tacitamente homologado quando se encontrem decorridos 15 dias após a sua realização, não tendo influência naquele resultado a decisão disciplinar que condene na sanção de derrota aplicada em procedimento disciplinar instaurado depois do decurso do prazo referido.*

XIII. *Verifica-se assim a adoção de um sistema de consolidação de direitos, à medida que a competição avança, os quais, nem sequer em casos graves, como de corrupção ou de viciação de apostas desportivas, permite invalidar um jogo após a sua homologação (vd. n.º 2 e alínea b) do n.º 4 do art.º 63.º; n.º 4 do art.º 65.º; n.º 6 do art.º 128.º-A; n.º 6 do art.º 144.º-A e n.º 6 do art.º 190.º-C, todos do RD-LPFP), nem sequer se admitindo a revogação ou invalidade de resultados homologados de provas desportivas na eventualidade de decisão favorável em processo de revisão (art.º 273.º, n.º 1 do RD-LPFP).*

³⁴ Aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de 27 de junho de 2011, com as alterações aprovadas nas Assembleias Gerais Extraordinárias de 14 de dezembro de 2011, 21 de maio de 2012, 06 e 28 de junho de 2012, 27 de junho de 2013, 19 e 29 de junho de 2015, 08 de junho de 2016, 15 de junho de 2016 e 29 de maio, 13 de junho de 2017, 29 de dezembro de 2017, 13 de junho de 2018 e 29 de junho de 2018 e de 22 de maio de 2019, ratificado na reunião da Assembleia Geral da FPF de 22 de junho de 2019.

XIV. A homologação constitui um “ato administrativo que incorpora o sentido e os fundamentos de um ato opinativo anterior³⁵”, constituindo assim um manifesto ato constitutivo de direitos.

XV. Nesta conformidade, qualquer decisão quanto à solução a adotar relativamente às consequências de uma eventual impossibilidade de continuação dos campeonatos organizados pela LPFP terá que considerar a existência dos resultados homologados à presente sob pena de violação de lei.

B.4.2. A Solução Preconizada Considerando os Princípios Expostos

I. Isto posto, temos por assente que, de acordo com as normas legais, com o disposto nas cláusulas do contrato celebrado entre a LPFP e a FPF, os campeonatos profissionais de futebol são regulados do seguinte modo:

- a) O contrato celebrado entre a FPF e a LPFP tem o seu termo a 30 de junho de 2020 e, impondo a lei habilitante um prazo máximo de quatro épocas desportivas não se nos afigura que FPF e LPFP tenham, relativamente à época desportiva de 2019/2020, o poder de prorrogar os campeonatos para além dessa data;
- b) O campeonato da 1ª Divisão de Futebol – I Liga encontra-se limitado ao máximo de 18 equipas (vd. alínea a) do n.º 1 da Cláusula 4ª do Contrato FPF/LPFP);
- c) A II Liga encontra-se limitada ao máximo de 20 equipas e a um mínimo de 16 (vd. alínea b) do n.º 1 da Cláusula 4ª do Contrato FPF/LPFP);
- d) Nos termos da alínea c) do n.º 1 da cláusula quarta do Contrato FPF/LPFP, *entre a data de comunicação pela LPFP à FPF da aprovação do regulamento aplicável à competição e a sua entrada em vigor decorra, pelo menos, uma época desportiva”;*

³⁵ Vd. Rebelo de Sousa, Marcelo e Salgado de Matos, André; *Direito Administrativo Geral Atividade Administrativa*, 2.ª Ed., Ed. D. Quixote, Tomo III, p. 110; Cf. Freitas do Amaral, Diogo; *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2013, p.p. 296-297.

e) O regime de subidas é o que consta dos n.ºs 1 e 2 da cláusula quinta do Contrato FPF/LPFP, tendo, todavia, tal regime sido objeto de aditamentos, por via regulamentar e por acordo entre FPF e LPFP, de modo a aportar integrações de equipas em campeonatos profissionais em virtude de decisões judiciais.

II. Conforme se verificou supra, apesar do RC, os Estatutos e a demais regulamentação aplicável preverem a suspensão dos campeonatos em caso de força maior que conduza à paralisação temporária dos campeonatos, os mesmos são omissos quanto aos procedimentos a adotar se, em caso de força maior, não for possível terminar as épocas desportivas nos prazos regulados, e, existindo um caso omissos nos Regulamentos aplicáveis, as lacunas deverão ser integradas de acordo com as regras de interpretação e integração das leis³⁶.

III. Para a integração de lacunas de um Regulamento haveria que recorrer ao contrato ao abrigo do qual as competências são delegadas na LPFP ou à lei habilitante, sendo ambos omissos sobre o que fazer se um campeonato não puder ser terminado na respetiva época desportiva por caso de força maior.

IV. No n.º 2 do artigo 4.º, a entidade regulamentadora – a LPFP –, optou por uma solução semelhante à que a lei dá para os casos de impossibilidade de cumprimento temporário por caso de força maior no âmbito dos contratos administrativos: a suspensão durante o respetivo período e a eventual prorrogação da época por esse facto.

V. Conforme já se concluiu anteriormente, os poderes delegados na LPFP, aqui se incluindo os poderes de regulamentação dos campeonatos profissionais de futebol são poderes públicos delegados obrigatoriamente na LPFP por contrato administrativo ao qual, por força do disposto no artigo 202.º, n.º 2 do CPA são aplicáveis as regras do CCP.

VI. À falta de estatuição expressa de solução nos Regulamentos, assim como no Contrato FPF/LPFP e na lei habilitante, e considerando o regime de integração de

lacunas já anteriormente exposto, a solução a adotar deverá sempre partir do que o CCP impuser como solução para situações semelhantes.

VII. Como escreve ARTHUR KAUFMANN, *na analogia, aquilo que está para ser reconhecido não é reconhecido em si ou por si (no seu ser), mas numa relação mantida com um outro, que é mais conhecido. É a conclusão da coincidência quanto a algumas características para a coincidência também quanto a outras características desconhecidas*³⁷.

VIII. Assim, e perante a necessidade de extrair conclusões sobre o regime legal aplicável caso não seja possível concluir os campeonatos em curso relativos à época desportiva 2019/2020, importa apurar o que resulta do regime legal previsto no CCP para situações semelhantes à presente em que, conforme já concluímos supra, estamos perante uma impossibilidade (temporária) por caso de força maior.

IX. A este propósito, CARLA AMADO GOMES, escreveu que a força maior, *em regra, serve de suporte, não a uma alteração do contrato, mas antes à suspensão da sua eficácia – ou à impossibilitação da sua manutenção por desaparecimento do objeto ou do interesse do credor – durante o período de ocorrência de um evento que perturbe a normalidade do desenvolvimento das prestações a que as partes se vincularam (...).*

*A força maior surge, assim, como uma justificação da paralisação do serviço, o qual, após a sua cessação — caso seja temporária — volta a funcionar como do antecedente, nos mesmos termos, e sem que a suspensão da actividade importe penalizações para o devedor da prestação. Caso o evento impeditivo se prolongue e torne o cumprimento impossível, então a força maior transforma-se em causa de rescisão legítima por qualquer das partes (por perda de interesse do credor ou por desaparecimento do objecto do contrato*³⁸.

X. O caso de força maior surge, assim, como justificação para a suspensão de uma obrigação, que regressa assim que terminar esse evento impeditivo e sem que a suspensão importe qualquer prejuízo.

³⁶ Vd. Freitas do Amaral, Diogo; *Direito Administrativo*, Vol. III, 1989, p. 39.

³⁷ Vd. *Introdução à Filosofia do Direito e à Teoria do Direito Contemporâneo*, 2002, p. 187.

XI. No entanto, quando o evento impeditivo se prolongue e torne o incumprimento do contrato impossível, consubstancia uma causa legítima de resolução do contrato, nomeadamente, por desaparecimento do seu objeto³⁹.

XII. Aplicando, por analogia, tal regra à atual conjuntura, os participantes na competição ficariam “*desobrigados*” de cumprir com o disposto no n.º 1 do artigo 16.º do RC, no qual se prevê que as *competições oficiais por pontos terão obrigatoriamente duas voltas simétricas e os participantes encontrar-se-ão todos entre si, uma vez na condição de visitados e outra na de visitantes, nos respetivos estádios, não sendo autorizada a inversão dos jogos*, mantendo-se os atos constitutivos de direitos já proferidos, ao abrigo do princípio da legalidade, tendo por consequência a consideração dos resultados desportivos homologados à presente data, daí extraindo as respetivas consequências ao nível das subidas e descidas de divisão.

XIII. Em face do exposto, a consideração dos resultados desportivos homologados à presente data, daí extraindo as respetivas consequências ao nível das subidas e descidas de divisão, é a solução que se impõe ao abrigo do princípio da legalidade e por aplicação analógica do regime estatuído no CCP à atual conjuntura, considerando que os poderes regulamentares atribuídos à LPFP resultam de delegação de poderes, por contrato celebrado com a FPF, constituindo tal contrato um contrato administrativo semelhante ao contrato de concessão de serviços públicos com poderes regulamentares.

B.5. NOTA ADICIONAL: Princípio da Solidariedade entre os Clubes

I. Sem prejuízo do já acima exposto sobre as eventuais consequências da impossibilidade de serem terminados os campeonatos cumprindo-se o disposto no n.º 1 do artigo 16.º do RC, sempre se diga que tal solução é inconveniente para as sociedades desportivas que se encontram atualmente classificadas nos lugares de descida, apesar de, a nosso ver, ser a consequência legal para essa impossibilidade.

³⁸ Vd. *A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos*, ICJP, p.p. 14-15.

³⁹ Vd. Freitas do Amaral, Diogo; *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, p. 649.

II. No artigo 10.º dos Estatutos da LPFP prevê-se, como princípios obrigatoriamente observados pela LPFP, os seus órgãos e associados, *o princípio da boa fé e o princípio da solidariedade entre os associados da I e II Liga* (alínea i.)).

III. O princípio da boa-fé resulta aqui redundante, pois atuando a LPFP munida de poderes públicos sempre estaria a ela adstrita sendo certo que a aplicação do princípio da boa-fé no Direito Público, com as consequências que dele derivam, é questão pacífica resultando do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

IV. Na prossecução do princípio, o artigo 10º do CPA prevê o seguinte:

1 - No exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé.

2 - No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.

V. Por seu turno, o princípio da solidariedade entre os associados da I e II Liga surge aqui com especial relevância, atendendo às potenciais consequências para os associados da LPFP dos efeitos da pandemia da Covid-19.

O princípio da solidariedade entre os associados da I e II Liga plasmado na alínea i.) do artigo 10.º dos Estatutos da LPFP veio consagrar a responsabilização coletiva da LPFP, dos seus órgãos e dos seus associados na realização dos fins da LPFP e, em consequência, de procurarem ativamente encontrar soluções que evitem prejuízos injustificados para qualquer dos associados.

VI. Em decorrência daqueles princípios, é dever da LPFP, dos seus órgãos e dos seus associados, procurarem, no âmbito do processo de renovação do contrato celebrado com a FPF para as próximas épocas e à semelhança de alterações

ocorridas no passado em virtude da prolação de decisões judiciais, regular um alargamento do campeonato da I Liga de Futebol Profissional para a época 2020/2021 para 20 equipas, evitando-se assim que existam equipas despromovidas quando tal consequência é evitável e indesejável.

VII. Nesta linha, tivemos a oportunidade de escrever anteriormente que *“se não for possível enveredar pela conclusão das competições na totalidade (Liga Nos e Liga Pro), não devem existir despromoções de clubes à 2ª divisão profissional de Futebol, da mesma forma que, os Clubes em posição classificativa de subida devem ser promovidos à 1ª divisão, alargando o número de clubes temporariamente para 20 na época de 2020/2021. Deste modo, seria determinado antecipadamente a descida de 3 clubes e a subida de 1 clube para a época de 2021/2022, de modo a restabelecer o número de clubes participantes anteriormente definido (18), repondo-se assim a situação atual”*⁴⁰.

VIII. Em face do exposto, deverão associados e titulares dos órgãos da LPFP procurar ativamente negociar com a FPF a previsão expressa no contrato renovado do alargamento da I Liga a 20 clubes para a época desportiva de 2020/2021, de modo a não apenas garantir a promoção à 1.ª divisão dos clubes em posição classificativa de subida mas ainda de evitar despromoções de clubes à 2.ª divisão profissional de futebol, de acordo com os princípios da boa fé e da solidariedade de associados.

⁴⁰ Vd. Subtil, João; *Impacto da Covid_19 no Futebol Profissional*, publicado em 08 de abril de 2020 em VidaEconómica.