



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

PARECER JURÍDICO

**A REPRESENTATIVIDADE, NO CONGRESSO DA FEDERAÇÃO EQUESTRE
PORTUGUESA, DAS ENTIDADES QUE, EMBORA DE CARÁCTER NÃO DESPORTIVO,
DESENVOLVEM ATIVIDADES RELEVANTES PARA A PRÁTICA OU PROMOÇÃO DO
DESPORTO EQUESTRE**

Maio de 2019



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

CONSULTA

Solicita-nos a FEDERAÇÃO EQUESTRE PORTUGUESA (doravante, «FEP») que nos pronunciemos sobre qual deverá ser a representatividade na Assembleia Geral (ou, de acordo com os estatutos da FEP, «Congresso») dos seus sócios que, embora de carácter não desportivo — *i.e.*, apesar de o seu *objeto social* não compreender a prática desportiva —, desenvolvem atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre.

Concretamente, é-nos colocada a questão de saber se, em face do Regime Jurídico das Federações Desportivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro («RJFD»), tais sócios devem considerar-se “*outros agentes*”, para efeitos de aplicação do disposto no artigo 38.º, n.º 2, daquele diploma legal ou, se assim não for, qual a solução jurídica adequada ao caso.

É justamente sobre os problemas vindos de enunciar que o presente Parecer Jurídico incide, em conformidade com o Plano que de seguida se apresenta.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

PLANO

§ 1.º Enquadramento

§ 2.º Da qualificação jurídico-legal dos sócios da FEP que, embora de carácter não desportivo, desenvolvem atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre

2.1. Razão de ordem

2.2. Agentes desportivos ou categoria *a se*?

2.3. Implicações imediatas do exercício de qualificação

§ 3.º A solução jurídica adequada

3.1. Da existência de uma *lacuna legal*

3.2. Da *integração* da lacuna

§ 4.º Conclusões



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

§ 1.º

ENQUADRAMENTO

1. Importa, em primeiro lugar, proceder a um enquadramento geral das questões suscitadas na Consulta (cf. *supra*), centrado na apresentação sumária dos factos relevantes e das posições oficiais que, relativamente ao tema aqui em apreciação, têm surgido:

i) Na sequência da receção, pelo Secretário de Estado da Juventude e do Desporto, de exposições escritas subscritas por delegados ao Congresso da FEP, as quais foram remetidas ao INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E JUVENTUDE, I.P. («IPDJ»), foi a FEP notificada do ofício com a referência OE_SC_DJA_0673/2018, de 2 de abril de 2018.

No ofício vindo de referir, menciona o IPDJ que uma das questões suscitadas nas exposições escritas referidas, e que levantaria dúvidas de legalidade, diz respeito aos votos atribuídos às "*instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvem atividades relevantes para a prática ou promoção do desporto equestre*", instituições que, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 2, alínea b), dos Estatutos da FEP («Estatutos»), podem ser sócias desta federação.

No entendimento do IPDJ, veiculado no ofício em causa, colocando-se a questão de aferir da regularidade da representatividade, na Assembleia Geral da FEP, daquelas "*instituições*", através do número de delegados que as representam, deveria concluir-se que os Estatutos da FEP e, bem assim, o seu Regulamento Eleitoral, violam o regime imperativo nesta matéria, contido no Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro, diploma que aprova o Regime Jurídico das Federações Desportivas («RJFD»).

Concretamente, considera o IPDJ que «as "*demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respetiva modalidade*" – artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro –, nas quais se terão de incluir as "*instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvam atividades relevantes para*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

a prática ou promoção do desporto equestre", terão a sua representatividade limitada nos termos do n.º 2 do artigo 38.º do mesmo diploma legal», preceito normativo segundo o qual "[c]aso os estatutos das federações desportivas pretendam conferir representatividade a outros agentes que intervenham na respetiva modalidade desportiva, o respetivo número de delegados não pode ser superior a 3% a descontar proporcionalmente nas diversas categorias de entidades mencionadas no artigo 36.º".

Deste modo, tendo em conta que o Congresso da FEP é composto por um total de 120 (cento e vinte) delegados¹, as "instituições de carácter não desportivo" só poderiam estar representadas por um máximo de 4 (quatro) delegados, e não, como sucede hoje, de acordo com o previsto no artigo 29.º, n.º 2, dos Estatutos da FEP, e no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Eleitoral, regras estas que dispõem que "[a]s Sociedades com fins desportivos e Clubes ou agrupamentos de Clubes, Associações e outras entidades referidas nas alíneas a) e b) do número dois do artigo 7.º dos Estatutos da FEP serão representadas por 84 (oitenta e quatro) Delgados ao Congresso".

ii) No seguimento, a FEP, por carta datada de 10 de maio de 2015, com a referência interna 97/ADM/2018, pronunciou-se acerca das questões de legalidade estatutária e regulamentar enunciadas pelo IPDJ, tendo afirmado, com relevância, que "dos atuais 26 sócios, da Federação Equestre Portuguesa, 15 são outras entidades que se dedicam em território nacional à prática ou promoção do Desporto Equestre, entre as quais se elencam o Turf Clube, sócio Fundador da Federação Equestre Portuguesa, o Comando Geral da GNR, hoje o sócio com mais praticantes e principal entidade formadora para o desporto equestre e o Estado Maior do Exército-Escola de Armas, que formou os cavaleiros que ganharam as primeiras medalhas olímpicas para Portugal". E, prossegue a FEP, "se por um lado o novo Regime Jurídico das Federações Desportivas pretendeu dar voz aos agentes desportivos, não pretendeu, seguramente, retirar voz aos sócios das diversas Federações no que respeita aos destinos da respetiva Federação, o que seria manifestamente o caso se se aplicasse a limitação constante do art. 38.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro".

¹ Cf. artigo 29.º dos Estatutos da FEP.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Ora, conclui a FEP, na referida carta, que "[a] atender-se à limitação ora invocada pelos delegados dos agentes desportivos, que não são sócios da Federação Equestre Portuguesa, as consequências daí emergentes seriam de uma dimensão substancialmente relevante, porquanto se alteraria o paradigma que subjaz à qualidade de sócio, a representatividade na assembleia geral e abranger-se-iam todas as deliberações tomadas, de 2009 até aos dias de hoje, ao abrigo de Estatutos perfeitamente legitimados e que sempre escrupulosamente foram cumpridos, pelas sucessivas Assembleias Gerais". Pelo que, a final, solicita ao IPDJ que este tome as providências necessárias "com vista a uma adequada interpretação do n.º 2 do art.º 38º do DL 248-B/2008".

iii) Posteriormente, foi a FEP notificada do ofício do IPDJ com a referência OE_SC_DJA_1733/2018, de 8 de novembro de 2018, pelo qual este instituto público mantém inalterada a sua posição no assunto em causa, pugnando pela subsunção das "instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvem atividades relevantes para a prática ou promoção do desporto equestre" ao disposto no artigo 38.º, n.º 2, do RJFD, asseverando, em conformidade, que «tendo em conta o “peso” específico na modalidade detido por instituições de carácter não desportivo (...), nomeadamente o Comando Geral da Guarda Republicana e o Estado Maior do Exército, o número de Delegados a eleger não pode exceder aquela percentagem». Termina o IPDJ, instando a FEP a “promover a respetiva alteração do Regulamento Eleitoral no prazo de 30 dias úteis a contar da receção do presente ofício, findo o qual e caso nada venha a ser comunicado a este instituto, propor-se-á a Sua Ex.ª, o Secretário de Estado da Juventude e do Desporto, a suspensão do Estatuto da Utilidade Pública Desportiva da Federação Equestre Portuguesa, nos termos do Art.º 21.º do já referido Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro”.

iv) A FEP, por carta de 28 de novembro de 2018, com a referência interna 211/ADM/18, vem referir ao IPDJ que as entidades, suas sócias, que, na perspetiva do IPDJ, deveriam ver a sua representatividade no Congresso limitada nos termos do artigo 38.º, n.º 2, do RJFD — ao contrário do que ocorre atualmente, em que são equiparadas a clubes desportivos para efeitos do cálculo dessa representatividade



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

—, seriam a) o Turf Club, b) a Associação Puro Sangue Lusitano, c) a Associação Raças Seletas, d) a Feira Nacional do Cavalo, e) a Escola de Armas e, finalmente, f) a Guarda Nacional Republicana, *“num total atual de 18 Delegados, com uma representação muito significativa no meio equestre nacional, nomeadamente e a título de mero exemplo, por ser a GNR o maior centro federado com cerca de 450 alunos civis dos seus Polos de Formação inscritos na FEP e a FNC, entidade organizadora da Feira Nacional do Cavalo, na Golegã”*.

Relativamente à alteração dos Estatutos da FEP em trinta dias úteis imposta pelo IPDJ, sob pena de perda do estatuto de utilidade pública, requer a FEP, na carta em questão, uma prorrogação do prazo para o efeito, para, assim se afirma, *“dar a possibilidade de proceder à eleição de novos órgãos Sociais, que estejam disponíveis para proceder à destruição da estrutura em que, desde sempre, tem assentado o desporto equestre em Portugal”*.

v) Até hoje, a FEP não obteve qualquer resposta à sua carta datada de 28 de novembro de 2018, nem recebeu notícia alguma acerca da suspensão do seu estatuto de utilidade pública desportiva.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

§ 2.º

DA QUALIFICAÇÃO JURÍDICO-LEGAL DOS SÓCIOS DA FEP QUE, EMBORA DE CARÁCTER NÃO DESPORTIVO, DESENVOLVEM ATIVIDADES RELEVANTES PARA A PRÁTICA OU PROMOÇÃO DO DESPORTO EQUESTRE

2.1. Razão de ordem

2. Do quadro factual, acima descrito, ressalta existir uma divergência de fundo entre a FEP e o IPDJ no que respeita à representatividade a atribuir a certas entidades, no Congresso da FEP, tais como, *v.g.*, a Guarda Nacional Republicana («GNR») e a Escola das Armas do Exército português, as quais, segundo aquele instituto público, seriam sócias da FEP por via do artigo 7.º, n.º 2, alínea *b*), dos Estatutos, nos termos do qual podem ser sócias “[a]s instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvam atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre”.

3. Convém começar por referir que não sofre dúvidas de que, de acordo com a legislação aplicável às federações desportivas, os tipos de entidades em causa podem ser sócios da FEP.

No artigo 2.º do RJFD, o qual replica o disposto no artigo 14.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, que aprova a Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto («Lei de Bases»), definem-se as federações desportivas como “as pessoas coletivas constituídas sob a forma de associação sem fins lucrativos” que englobam “clubes ou sociedades desportivas, associações de âmbito territorial, ligas profissionais, se as houver, praticantes, técnicos, juízes e árbitros, e demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respetiva modalidade”. Ou seja, pode concluir-se que o legislador admite que possam integrar as federações desportivas (1) clubes desportivos, (2) sociedades desportivas, (3) associações de âmbito territorial², (4)

² É de supor que o legislador tenha em mente associações que têm como escopo principal a promoção do desporto em determinada circunscrição (*verbi gratia*, as associações de clubes distritais e regionais,



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

ligas desportivas³, (5) praticantes, técnicos, juízes e árbitros⁴, e, finalmente, (6) *“demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respetiva modalidade”*.

Repare-se que as *“demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respetiva modalidade”*, a que alude o artigo 2.º do RJFD, consiste numa categoria residual que abrange todo o restante universo potencial de entes relevantes para a promoção e para a prática do desporto — isto é, para além dos clubes, sociedades desportivas, associações de âmbito territorial, ligas desportivas, praticantes, técnicos, juízes e árbitros. Trata-se esta de uma categoria que abrange, pois, os agentes desportivos que não sejam praticantes, técnicos, juízes e árbitros — por exemplo, docentes e dirigentes desportivos — e ainda outras entidades que, não tendo um escopo ou um objeto social direta e primariamente relacionado com a prática do desporto (não sendo, nessa medida, nem clubes, nem sociedades, nem associações de âmbito territorial, nem ligas profissionais), ainda assim promovem, praticam ou contribuem para o seu desenvolvimento.

referidas no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD). Pense-se, a título de mero exemplo, na Associação de Futebol de Lisboa ou, no domínio específico do desporto equestre, na Associação Regional do Desporto Equestre nos Açores.

³ As ligas profissionais são associações sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, técnica e financeira e que exercem, por delegação das federações, competências relativas às competições de natureza profissional (cf. artigo 22.º, n.ºs 1 e 2 da Lei de Bases).

⁴ Os praticantes, técnicos, juízes e árbitros, são subcategorias de *agentes desportivos*, como resulta evidente da enunciação dos agentes desportivos realizada nos artigos 34.º e seguintes da Lei de Bases. Os árbitros e juízes, concretamente, não vêm especificamente referidos nos artigos 34.º e seguintes desse diploma de valor reforçado (normas incluídas na Secção II do Capítulo IV da Lei de Bases, intitulada *“Agentes desportivos”*). Pergunta-se, assim, se devem ser considerados agentes desportivos. A resposta é afirmativa, devendo estes serem considerados *“técnicos”*. Basta atentar que os agentes desportivos hoje mencionados nos artigos 34.º e seguintes da Lei de Bases correspondem às antigas categorias de *“recursos humanos no desporto”* e de *“recursos humanos relacionados com o desporto”* da anterior Lei de Bases do Desporto, aprovada pela Lei n.º 30/2004, de 21 de julho, sendo que aí se considerava serem *“técnicos”*, *inter alia*, aqueles *“que desempenhem na competição funções de decisão, consulta ou fiscalização, visando o cumprimento das regras técnicas da respetiva modalidade”* (cf. artigo 36.º, n.º 2).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Nesta senda, é por demais evidente que entidades com a GNR, a Escola das Armas do Exército português, o Turf Club, *et cetera*, podem, de acordo com a Lei de Bases e o RJFD, integrar a FEP a título de sócios.

4. Por outro lado, à luz dos Estatutos da FEP, parece ser correto o enquadramento daquelas entidades na categoria de sócios referida no artigo 7.º, n.º 2, alínea b), dos Estatutos, e não na alínea a) desse mesmo normativo, o qual dispõe poderem ser sócios da federação “[a]s sociedades, clubes, agrupamentos de clubes, associações e outras entidades, que se dediquem em território nacional à prática ou promoção do Desporto Equestre, em qualquer das suas disciplinas ou promovam a realização de provas relacionadas com o Desporto Equestre”.

De facto, numa tentativa de procurar desvelar o universo de entes a que cada uma destas regras estatutárias se dirige, deve-se recorrer ao contexto legislativo aplicável às federações desportivas, no que configura um exercício de *interpretação sistemática*^{5/6}.

Assim, e antes de mais, deve ter-se em conta que, de acordo com o previsto nos artigos 26.º, n.º 1, e 27.º, n.º 1, do RJFD, o que caracteriza *juridicamente* um clube e uma sociedade desportiva (dois tipos de entidades enunciados no artigo 7.º, n.º 2, alínea a), dos Estatutos) é, além da forma — o clube é uma associação privada sem fins lucrativos e a sociedade desportiva é uma pessoa coletiva de direito privado sob a forma de sociedade anónima —, a finalidade que prosseguem — a saber: o

⁵ Sobre este elemento da interpretação jurídica em particular, *vide*, na doutrina portuguesa, entre outros, JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 183 e 184; também, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao Direito*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 359 e ss.

⁶ Considera-se que a interpretação dos estatutos de um ente coletivo privado não deve seguir as regras da interpretação negocial, previstas nos artigos 236 e ss., do CC, uma vez que são instituídos mediante instrumentos de organização, plurilaterais, e que não produzem efeitos *inter partes*, mas sim *erga omnes*. Como refere a doutrina a propósito dos pactos societários, estas razões são suficientes para que se possa proclamar que a interpretação dos estatutos “é fundamentalmente objetiva, devendo seguir o prescrito para a interpretação da lei — artigo 9.º do Código Civil” — cf. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Direito das Sociedades*, I, Almedina, Coimbra, pp. 497 e 498.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

clubes tem “como escopo o fomento e a prática direta de modalidades desportivas”⁷, e a sociedade tem como objeto social “a participação em competições desportivas, a promoção e organização de espetáculos desportivos e o fomento ou desenvolvimento de atividades relacionadas com a prática desportiva profissionalizada”⁸.

Logo, estabelecendo-se a relação entre o artigo 7.º, n.º 2, dos Estatutos da FEP e aquelas normas definitórias do RJFD, constata-se, necessariamente, que a alínea a) do mencionado preceito estatutário se aplica às entidades cujo escopo ou objeto social reside no “fomento e a prática direta” do desporto equestre e/ou na “participação em competições desportivas” equestres, na “promoção e organização de espetáculos desportivos” equestres e no “fomento ou desenvolvimento de atividades relacionadas com a prática desportiva profissionalizada”. É certo que esta regra admite também como sócios não apenas os clubes e as sociedades, mas também agrupamentos de clubes e “outras entidades”. No entanto, também estas têm de ser entidades “que se dediquem em território nacional à prática ou promoção do Desporto Equestre”, isto é, que comunguem da mesma característica essencial que os clubes e as sociedades: um *escopo* ou *objeto social* especialmente dirigido à prática ou promoção do desporto equestre.

Com este horizonte de ideias, uma vez que organizações como a GNR, a Escola das Armas do Exército português ou o Turf Club não possuem como escopo principal ou objeto social a prática ou promoção do desporto equestre, parece claro que não podem considerar-se clubes desportivos, sociedades desportivas ou agrupamentos de clubes, não integrando, bem assim, a categoria mais genérica, vaga e abrangente de “outras entidades”, pelo que não podem ser sócias por via do artigo 7.º, n.º 2, alínea a), dos Estatutos.

Acontece que, naturalmente, as entidades aqui em causa também não podem ser sócias por força da sua subsunção às alíneas c), d) e e), do n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos, na exata medida em que as categorias de sócios aí elencadas dizem

⁷ Cf. artigo 26.º, n.º 1, do RJFD.

⁸ Cf. artigo 27.º, n.º 1, do RJFD.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

respeito, todas elas, a pessoas singulares, e não a pessoas coletivas ou a substratos organizacionais.

Resta, portanto, considerar a hipótese prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos da FEP, relativa às *"instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvam atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre"*. Ora, as entidades sob análise — a GNR, a Escola das Armas, o Turf Club, a Associação Puro Sangue Lusitano, entre outras — enquadram-se, na perfeição, nesta categoria de sócios, dado que, além de algumas delas não serem dotadas de personalidade coletiva, como a GNR ou a Escola das Armas do Exército português, pelo que o designativo *"instituições"* as abrange, também não têm como escopo principal ou objeto social o *"fomento e a prática direta"* de desporto e/ou a *"participação em competições desportivas"*, a *"promoção e organização de espetáculos desportivos"*, nem o *"fomento ou desenvolvimento de atividades relacionadas com a prática desportiva profissionalizada"*, o que significa que não têm, em verdade, carácter desportivo, não obstante desenvolverem, indubitavelmente, *"atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre"*.

5. Posto isto, cumpre apreciar o problema principal que se tem vindo a colocar, e que consiste, como já referido, em saber se estas *"instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre"* devem, como tem sustentado o IPDJ, ser representadas por um número de delegados não superior a 3% do universo total de delegados que compõem o Congresso da FEP, nos termos, *ergo*, do artigo 38.º, n.º 2, do RJFD.

Sucede que, para que se possa concluir no sentido propugnado pelo IPDJ, ter-se-ia de poder asseverar que as *"instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvam atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre"* são, *rectius*, se subsumem ao conceito legal de *"outros agentes que intervenham na respetiva modalidade desportiva"* utilizado pelo legislador no artigo 38.º, n.º 2, do RJFD.

É, justamente, o que se procurará avaliar de seguida.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

2.2. Agentes desportivos ou categoria *a se*?

6. Preceitua o artigo 36.º, n.º 5, do RJFD, que “[n]as federações desportivas de modalidades individuais o número de delegados representantes de clubes ou das respetivas associações distritais e regionais não pode ser superior a 70 %, cabendo a cada uma dessas entidades idêntico número de delegados, devendo os restantes 30 % ser distribuídos de entre praticantes, treinadores e árbitros ou juízes”.

Uma vez que as entidades em causa não podem ser qualificadas como clubes, como demonstrado *supra*, nem como associações de clubes distritais ou regionais, e muito menos como “praticantes, treinadores e árbitros ou juízes”, e não havendo outra regra que especificamente se lhes dirija para este efeito, entendeu o IPDJ que a representatividade a conferir às mesmas teria de ser aquela prevista no artigo 38.º, n.º 2, do RJFD, nos termos do qual, recorde-se, “[c]aso os estatutos das federações desportivas pretendam conferir representatividade **a outros agentes** que intervenham na respetiva modalidade desportiva, o respetivo número de delegados não pode ser superior a 3% a descontar proporcionalmente nas diversas categorias de entidades mencionadas no artigo 36.º”.

A lógica que subjaz ao entendimento do IPDJ é a de que o artigo 38.º, n.º 2, do RJFD é uma *norma residual* que visa regular a representatividade de todos os entes, sem exceção, que não encontrem a sua representatividade regulada no artigo 36.º do RJFD.

Não é, porém, assim.

7. A interpretação do enunciado normativo contido no artigo 38.º, n.º 2, do RJFD não pode desligar-se do seu contexto. Assim, não é possível ignorar que tal preceito se insere num artigo cuja epígrafe é “*Representação dos agentes desportivos*”.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

É de considerar, nesta base, que, quando o legislador se refere no n.º 2 do artigo 38.º a “outros **agentes** que intervenham na respetiva modalidade desportiva”, está a tomar por referência, precisamente, aquele conceito de “*agentes desportivos*” utilizado pela epígrafe em questão. Inere a este raciocínio um argumento sistemático, e que, em particular, se traduz naquilo a que se denomina uma “*interpretação a partir do sistema exterior da lei, portanto nas conclusões retiradas da localização de um preceito em determinado livro, secção ou conexão de parágrafos, da sua configuração como proposição autónoma ou como mera parte de uma proposição, etc., etc.*”⁹.

A questão que se põe é, então, a de saber o que é que a expressão “*agentes desportivos*”, utilizada na epígrafe do artigo 38.º do RJFD e pressuposta no n.º 2 do mesmo normativo, significa. E, novamente, para este efeito, deve recorrer-se aqui ao elemento sistemático da interpretação, procurando no ordenamento jurídico um subsídio interpretativo daquele conceito, cumprindo ao intérprete “*reconduzir a um todo unitário os elementos ou partes de um pensamento jurídico-normativo completo que, por razões «técnicas», se encontram dispersas*”¹⁰, tarefa imposta pelo artigo 9.º, n.º 1, do CC, que prescreve dever a interpretação ter “*sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico*”.

Fulcral, para este fim, parece ser o que resulta da Lei de Bases, cuja Secção II do seu Capítulo IV se intitula “*Agentes desportivos*”, local onde se enunciam as várias categorias de agentes desportivos. De facto, apesar de a Lei de Bases não fornecer nenhuma definição de “*agentes desportivos*”, enumera um conjunto de pessoas que assim devem ser qualificadas: a) praticantes desportivos; b) técnicos; c) titulares de cargos dirigentes desportivos; d) empresários desportivos.

Com interesse, repare-se que todas aquelas categorias de intervenientes no mundo desportivo podem ser reconduzidas ao que na anterior Lei de Bases do Desporto, aprovada pela Lei n.º 30/2004, de 21 de julho, se entendia por “*recursos*

⁹ Cf. CLAUS-WILHELM CANARIS, *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989, p. 158.

¹⁰ Cf. KARL ENGISCH, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2008, p. 118.

*humanos no desporto” e “recursos humanos relacionados com o desporto”. No artigo 33.º, n.º 1, daquela Lei de Bases, preceituava-se que “[s]ão recursos humanos do desporto aqueles que intervêm diretamente na realização de atividades desportivas, a quem se exige domínio teórico-prático da respetiva área de intervenção, designadamente os praticantes desportivos, os treinadores e os elementos que desempenham na competição funções de decisão, consulta ou fiscalização, visando o cumprimento das regras técnicas da respetiva modalidade”. E no n.º 2 do artigo 33.º desse mesmo diploma legal dispunha-se que “[s]ão recursos humanos relacionados com o desporto aqueles que, **detentores de formação académica, formação profissional ou experiência profissional relevante em áreas exteriores ao desporto, desenvolvem ocupações necessárias ou geradas pelo fenómeno desportivo, designadamente dirigentes desportivos, médicos, psicólogos e empresários desportivos**”.*

Estas normas da antiga Lei de Bases do Desporto iluminam o que se deve entender por agentes desportivos, hoje, na atual Lei de Bases. Está em causa, agora, a utilização do *elemento histórico da interpretação*¹¹, o qual obriga a que se tenha presente a *“história evolutiva do instituto, da figura ou do regime jurídico”* a interpretar¹² (*in casu*, da figura do *“agente desportivo”*). Ora, sendo consabido que as definições legais¹³, como as aqui mencionadas, *“são descrições dos elementos típicos de certos conceitos”*¹⁴, e sabendo-se também que existe uma total correspondência entre os conceitos de *“recursos humanos do desporto”/“recursos humanos relacionados com o desporto”* e o conceito, hodierno, de *“agentes desportivos”*, pode afirmar-se, então, que aquelas definições legais indicam os elementos típicos que caracterizam os agentes desportivos.

¹¹ Cf., mais uma vez, o artigo 9.º, n.º 1, do CC.

¹² Cf. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução...*, *op. cit.*, pp. 184.

¹³ As definições legais são *“normas de definição semântica”*, e isto, em concreto, *“significa que a norma constitui uma imposição de determinação semântica que deve ser adoptada na descodificação de todos os enunciados nos quais, com este sentido, o mesmo operador de linguagem esteja inscrito”* – cf. DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 105 e 106.

¹⁴ Cf. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução...*, *op. cit.*, p. 311.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Neste quadro, surge agora evidente que entidades e instituições como a GNR e a Escola das Armas do Exército português não são, nos termos classificatórios da Lei de Bases, “*agentes desportivos*”. Em primeiro lugar, não se subsumem a qualquer uma das categorias de agentes desportivos expressamente referidas na Lei de Bases e, em segundo lugar, não têm os traços que caracterizam esses agentes, traços esses que, em rigor, só podem caracterizar pessoas singulares, indivíduos, e não pessoas coletivas ou organizações (domínio teórico-prático da respetiva área de intervenção, formação académica ou profissional, experiência profissional)¹⁵, o que justifica, aliás, que na anterior Lei de Bases fossem denominados “*recursos humanos*”.

8. Desta forma, perguntar-se-á, qual deve ser o enquadramento categorial-classificatório das entidades aqui em causa, à luz dos regimes legais — *maxime*, da Lei de Bases e do RJFD — aplicáveis às federações desportivas e aos entes que intervêm no cosmos do desporto nacional?

A solução para tal questão é a de considerar que aquelas entidades integram uma categoria *a se*, legalmente inominada. Melhor dizendo, sendo certo que estas entidades, como visto acima¹⁶, são englobadas por uma genérica categoria residual, designada no artigo 14.º da Lei de Bases e no artigo 2.º do RJFD como “*demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respetiva modalidade*”, não são englobadas por nenhum conceito ou tipo particular (como é, por exemplo, o de clube desportivo, sociedade desportiva ou agente desportivo).

¹⁵ Há uma *exceção* que a própria lei avança: os empresários desportivos podem ser pessoas coletivas (cf. artigo 37.º, n.º 1, da Lei de Bases vigente, e artigo 37.º, n.º 1, da antiga Lei de Bases). Trata-se de uma genuína exceção, na medida em que contraria a regra geral de que os agentes desportivos, para o serem, devem possuir necessariamente certas características, as quais, *ex rerum natura*, são somente imputáveis a indivíduos. Naturalmente, para efeitos de classificar determinadas entidades, ou não, como agentes desportivos, releva ter em conta a regra geral, e não a exceção.

¹⁶ Cf. § 2.º, 2.1., do presente Parecer Jurídico.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

2.3. Implicações imediatas do exercício de qualificação

9. Como é por esta altura cristalino, se as *"instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvam atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre"*, sócias da FEP, não podem ser qualificadas como agentes desportivos, pelos motivos vindos de expor, então, sem margem para dúvida, não se subsumem na previsão do artigo 38.º, n.º 2, do RJFD, disposição normativa cujo âmbito subjetivo de aplicação se circunscreve apenas, justamente, aos agentes desportivos que não sejam praticantes desportivos, árbitros e treinadores (uma vez que, para estes, há uma regra específica sobre representatividade, o n.º 5 do artigo 36.º do RJFD).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

§ 3.º

A SOLUÇÃO JURÍDICA ADEQUADA

3.1. Da existência de uma *lacuna legal*

10. Tendo-se constatado que a representatividade a atribuir às "*instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvam atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre*", no Congresso da FEP, não é regulada, como pretende o IPDJ, pelo artigo 38.º, n.º 2, do RJFD, resta agora elucidar qual deve ser, pois, essa representatividade.

Ocorre, porém, que o RJFD não fornece nenhuma regra jurídica que regule esta situação (no pressuposto, mais uma vez, de que o seu artigo 38.º, n.º 2, não é aqui aplicável), pelo que cumpre aferir se se está diante de uma lacuna que careça, eventualmente, de ser integrada.

11. Numa formulação simples, "[a]s lacunas são deficiências do Direito positivo (do Direito legislado ou do Direito consuetudinário), apreensíveis como faltas ou falhas de conteúdo de regulamentação jurídica para determinadas situações de facto em que é de esperar essa regulamentação e em que tais falhas postulam e admitem a sua remoção através de uma decisão (...) jurídico-integradora"¹⁷. Essencial, pois, para que se possa dizer que há uma lacuna, é que exista um caso que reclame uma solução jurídica, mas que não encontra, todavia, essa solução no ordenamento, dado não ser possível inferir uma regra de nenhuma fonte de direito vigente. Isto significa, *a contrario sensu*, que não há lacuna, seja quando existe uma regra ou um princípio jurídico que regula o caso,

¹⁷ Cf. KARL ENGISCH, *Introdução...*, *op. cit.*, pp. 279; no mesmo sentido, entre outros, KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2014, p. 526, JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução...*, *op. cit.*, p. 194, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução...*, *op. cit.*, p. 387.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

seja quando o caso não reivindica regulamentação¹⁸, seja quando o “silêncio” do ordenamento é propositado¹⁹.

12. No caso em apreço, existe uma verdadeira lacuna.

Com efeito, nem o RJFD, nem o ordenamento em geral, regulam a questão jurídica de saber qual deve ser a representatividade a conferir àquelas entidades que, apesar de não possuírem um escopo ou objeto social vocacionado para a promoção e para a prática do desporto, contribuem para a promoção e desenvolvimento do desporto.

Por outro lado, como aliás é bem evidente pelas dúvidas que o problema tem suscitado junto dos sócios da FEP e do IPDJ, trata-se de uma questão que pede regulamentação.

Enfim, não pode o silêncio da lei ser encarado, aqui, como deliberado, visto que não tem qualquer sentido entender que o legislador quis regular *imperativamente* a representatividade de uma parte muito significativa dos sócios das federações – clubes, sociedades, associações de âmbito territorial, agentes desportivos –, mas já não a representatividade de outros sócios admitidos por lei a integrar tais federações: não pode olvidar-se, de facto, que “[a] regulamentação de casos semelhantes ao caso omissos constitui indício de uma lacuna”, configurando a analogia, além de um método de integração de lacunas, um critério de deteção das mesmas²⁰.

13. Perante esta realidade, poder-se-ia, eventualmente, pretender sustentar que na ausência de regulamentação legal de uma matéria relativa à organização das federações desportivas, a sua regulação seria remetida para a *autonomia privada* e,

¹⁸ Como assevera MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “[a] lacuna pressupõe uma incompletude no ordenamento jurídico quanto a certos casos, pelo que ela decorre da conjugação de dois factores: um factor negativo, que é a ausência de uma regulamentação legal, e um factor positivo, que é a exigência dessa regulamentação” – cf. *Introdução...*, op. cit., p. 387.

¹⁹ Cf. KARL LARENZ, *Metodologia...*, op. cit., p. 525, que fala de um “silêncio eloquente da lei”.

²⁰ Cf. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução...*, op. cit., pp. 391 e 392.

mais concretamente, para a autonomia estatutária de que aquelas gozam. A ser de facto assim, não haveria qualquer lacuna, porquanto o ordenamento jurídico já disporia de soluções normativas: a regra constitucional que consagra a liberdade de associação e o princípio da autonomia privada. Contudo, é este um raciocínio que não procede.

De facto, como se sabe, as federações desportivas têm a natureza de associações de direito privado com estatuto de utilidade pública²¹. Isto significa, desde logo, que beneficiam da proteção que lhes é conferida pelo artigo 46.º da Constituição, e em especial pelo n.º 2 desse preceito, o qual *“reconhece a liberdade de associação, enquanto direito da própria associação a organizar-se e a prosseguir livremente a sua actividade”*²², enquadrando-se aqui dimensões essenciais dessa liberdade, como *“a liberdade de auto-organização, o autogoverno e a autogestão”*, consubstanciadas, desde logo, na autonomia estatutária²³.

Cumprir referir, porém, que a autonomia estatutária de que fruem as associações de direito privado não é absoluta. Efetivamente, *“[a] liberdade de auto-organização e de autogestão não prejudica, naturalmente, a fixação normativa de regras gerais de organização e gestão que não afectem substancialmente a liberdade de associação, nomeadamente os requisitos mínimos de uma organização democrática”*²⁴. Ou seja, o limite da autonomia estatutária reside nas normas imperativas cujo cumprimento o nosso legislador entendeu ser necessário para garantir certos princípios fundamentais²⁵.

²¹ Como tem vindo a considerar, já por diversas vezes, a Procuradoria-Geral da República («PGR»), v.g., nos Pareceres n.º 66/81, n.º 101/88, e n.º 65/88, publicados no Diário da República; também, VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 303 e ss.

²² Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, p. 644.

²³ Cf. *Idem*, p. 646, destaque no original.

²⁴ Cf. *Idem*, pp. 646 e 647, destaque aditado.

²⁵ Escreve JORGE MIRANDA que o direito de associação compreende a “[l]iberdade de organização e regulamentação interna, sendo os estatutos elaborados por cada associação, observadas as regras gerais da Constituição e da lei, sem qualquer dependência de aprovação ou homologação” – cf. JORGE MIRANDA, ‘Anotação ao artigo 46.º’, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, org. JORGE MIRANDA e RUI



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Ora, no caso em apreço, o problema em jogo, concernente à organização das federações desportivas no que diz respeito à representatividade dos seus sócios na Assembleia Geral, foi uma questão que o legislador quis regular expressamente, limitando, neste ponto, a sua autonomia estatutária. E fê-lo, justamente, nos artigos 35.º e seguintes do RJFD, de forma relativamente extensa, tendo aí positivado, em particular, “*diferentes formas de ponderação do número de delegados*”, para “*assegura[r] que nenhum sector, nenhuma área da actividade desportiva, por si só, possa impor a sua vontade ao conjunto da modalidade desportiva*”²⁶ em homenagem aos princípios basilares da democraticidade e da representatividade, mencionados no artigo 5.º do RJFD como princípios basilares de organização e funcionamento das federações.

Aquelas normas do RJFD têm carácter injuntivo, que é o mesmo que dizer que não estão na disponibilidade das federações, as quais não as podem afastar. E, como se asseverou *supra*, os limites da autonomia estatutária consubstanciam-se nas normas imperativas que regem a organização e os fins das associações.

14. Mas, não havendo norma expressa que regule a representatividade de certos sócios das federações na Assembleia Geral — *maxime*, daqueles sócios que não têm um escopo ou objeto social primariamente dirigido à promoção e à prática do desporto, mas que, não obstante, promovem-no e contribuem *de facto* para o seu desenvolvimento —, significará isso que se está num domínio de *liberdade estatutária*?

Concluir que sim é algo que não é possível, sem mais, caucionar, pois, de um ponto de vista metodológico, só haverá liberdade estatutária onde não exista uma regra injuntiva que a contrarie — e, já se viu, não existe —, mas também apenas na medida em que tal regra não deva existir e, por isso, perante a sua falta não seja

MEDEIROS, UCP, Lisboa, 2017, p. 693, destaque aditado; *vide*, ainda, o Parecer da PGR n.º 65/88, onde se pode ler que “[o]s parâmetros de apreciação da legalidade de uma associação hão-de situar-se, de um modo, na apreciação da licitude do fim e, por outro, na regularidade da constituição e na **compatibilidade das disposições estatutárias com as regras imperativas da lei**” (destaque aditado).

²⁶ Cf. Preâmbulo do RJFD.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

legítimo integrá-la através de analogia ou da criação de uma regra *ad hoc*²⁷. Noutras palavras, só se poderá afirmar aquela liberdade estatutária se, além de não haver uma fonte de direito diretamente aplicável à situação, não houver uma lacuna, *i.e.*, se o caso omissivo não carecer de regulamentação à luz do ordenamento jurídico²⁸.

Tendo-se evidenciado que tal lacuna existe, as federações, como a FEP, não podem adotar toda e qualquer solução — nem mesmo, insista-se, em nome da sua autonomia estatutária — relativamente à representatividade daqueles seus sócios que não compreendem no seu escopo, atribuições ou objeto social, a título principal, a promoção e a prática do desporto, mas que, apesar disso, promovem e contribuem de modo relevante para o seu desenvolvimento. De facto, estão antes obrigadas a regular a questão nos exatos termos do artigo 10.º do CC.

3.2. Da *integração da lacuna*

15. Diante de uma lacuna, são possíveis duas soluções distintas: ou se regula o caso omissivo “segundo a norma aplicável aos casos análogos” ou então, “[n]a falta de caso análogo, (...) segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema”²⁹.

A analogia é, deste modo, o primeiro critério legal de integração de lacunas, ao passo que a criação de uma regra hipotética só tem lugar quando, perante o caso omissivo, não se encontre regulado nenhum caso análogo (a regra hipotética tem, portanto, carácter subsidiário)³⁰.

²⁷ Cf. artigo 10.º, n.ºs 1 e 3 do CC.

²⁸ O que se pretende aqui afirmar, enfim, é que o quadro legal imperativo que limita a liberdade de associação das associações privadas não se circunscreve às regras jurídicas positivadas, abrangendo também as regras que se aplicam ao caso por analogia ou aquelas que foram criadas pelo intérprete, nos termos do artigo 10.º, n.ºs 1 e 3 do CC, respetivamente.

²⁹ Cf. artigo 10.º, n.ºs 1 e 3 do CC.

³⁰ Cf. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução...*, *op. cit.*, pp. 398 e 409.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

In casu, dever-se-á, pois, em primeiro lugar, ensaiar estabelecer uma analogia entre o caso omissio — a representatividade a conferir às "instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre" — e um caso análogo regulado no ordenamento jurídico, *maxime* no RJFD: depois, se se lograr determinar essa analogia, deverá estender-se a solução prevista para o caso análogo ao caso omissio.

É o que agora se procurará, precisamente, fazer.

16. A analogia é um conceito que comporta mais do que um sentido³¹. Com especial importância para a aplicação do direito, a analogia surge como argumento jurídico "que permite trasladar a solução prevista para um determinado caso a outro caso distinto, não regulado pelo ordenamento jurídico, mas que se assemelha ao primeiro na medida em que partilha com aquele certas características essenciais ou a mesma razão (*eadem ratio*)"³². Fundamental para a aplicação analógica de uma norma jurídica é, assim, que seja detetada uma semelhança relevante entre o caso omissio e o caso previsto na norma, sendo que "os casos são semelhantes se eles apresentarem as mesmas características essenciais"^{33/34} que foram determinantes para a positivação da regra existente³⁵.

³¹ Cf. MANUEL ATIENZA, *Sobre la analogia en el Derecho – Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico*, Civitas, Madrid, pp. 32 a 34.

³² Cf. *Idem*, p. 29.

³³ Cf. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução...*, *op. cit.*, p. 403.

³⁴ A analogia pressupõe, de facto, uma semelhança e não identidade. Dir-se-á que, inevitavelmente, "só as analogias matemáticas, ao operar no homogéneo (...), oferecem a base para analogias exactas ou completas — analogias de validade universal ou necessárias, porque de fundamentação logicamente analítica e dedutiva —, já todas as outras, ao referirem-se ao heterogéneo, à realidade efectiva de entes e de fenómenos diferentes e bem assim à realidade efectiva das suas relações, sendo deste modo «analogias da experiência», são apenas pensáveis como analogias «inexactas ou incompletas»" — cf. A. CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia Jurídica*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 242; no mesmo sentido, mas distinguindo "analogias matemáticas" de "analogias metafísicas", MARTIN HEIDEGGER, *Que é uma coisa?*, Edições 70, 2018, pp. 284 a 286.

³⁵ Trata-se da referida *eadem ratio*, ou da "razão suficiente" de que dá conta, *v.g.*, NORBERTO BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, *Memorie dell'Istituto Giuridico*, XXXVI, Turín, 1938, *apud* MANUEL ATIENZA, *Sobre la analogia...*, *op. cit.*, p. 49.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

17. Nesta base, e voltando ao caso vertente, cumpre perceber se as “instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre”, como, *inter alia*, a GNR, a Escola das Armas e o Turf Club, comungam de certas características essenciais com alguns dos tipos de sócios para os quais o legislador previu explicitamente qual a representatividade a atribuir-lhes na Assembleia Geral.

Ora, pelas razões já aduzidas³⁶, tais entidades não partilham dos elementos típicos que caracterizam os agentes desportivos, pelo que, como é evidente, não lhes podem ser assemelhadas. Neste pressuposto, fica necessariamente prejudicada a aplicação analógica das regras do RJFD que dispõem acerca da representatividade dos agentes desportivos: em particular o n.º 5 do artigo 36.º, na parte em que determina que, quanto ao número de delegados, 30% devem ser distribuídos entre “praticantes, treinadores e árbitros ou juízes” (de acordo com o previsto no n.º 3 do mesmo normativo), e o n.º 2 do artigo 38.º que reserva para os restantes agentes desportivos, que não “praticantes, treinadores e árbitros ou juízes”, um máximo de 3% do número total de delegados.

Diferente é a relação que se pode estabelecer entre os clubes desportivos e estas “instituições”. De facto, apesar de os clubes terem um escopo primariamente relacionado com a promoção e a prática do desporto, ao passo que, por exemplo, a GNR e a Escola das Armas do Exército português não, a verdade é que quer os clubes quer estas entidades comungam de certas características essenciais: quer uns, quer outros, *a)* contribuem com praticantes desportivos para a modalidade³⁷, que lhes estão associados, e *b)* possuem um *substrato organizacional* que transcende os indivíduos que com eles estão relacionados, promovendo toda uma logística que propicia o desenvolvimento do desporto equestre, *v.g.*, através da manutenção de

³⁶ Cf. § 2.º, 2.2., do presente Parecer Jurídico.

³⁷ Basta atentar que, de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento Eleitoral da FEP a atribuição de delegados aos clubes e a estas “instituições” pressupõe sempre, obrigatoriamente, que estes entes tenham atletas federados, isto é, inscritos na federação.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

escolas de equitação, da ministração de formação ou da organização de concursos hípicas.

Em rigor, a maioria daquelas “instituições” só se distingue substancialmente dos clubes através de um critério de índole estritamente formal, que é o de o seu escopo ou objeto social não incluir primariamente o desporto.

Acontece, contudo, que o critério que o legislador terá tido presente quando decidiu, no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD, admitir a distribuição de um máximo de 70% do total de delegados aos clubes e às associações distritais e regionais de clubes, não foi, certamente, o critério formal do escopo deste tipo de organizações. Terá sido sim a presunção de que estas entidades, pelo referido substrato organizacional, e por, à partida, contribuírem mais ativamente com praticantes e na preparação de formações e competições, deverem beneficiar de uma maior representatividade.

Isto significa que as características dos clubes (os seus traços definitórios) que levaram à positivação da norma contida no n.º 5 do artigo 36.º do RJFD, foram justamente aquelas que também estão presentes em entidades como a GNR, a Escola das Armas, entre outros. Pelo que se pode afirmar que, quer estas entidades, quer os clubes, “*apresenta[m] as mesmas características essenciais*”³⁸ que foram a razão de ser do previsto no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD³⁹.

Em suma, no caso omissa ora sob análise, procedem “*as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei*”, em concreto as razões do disposto no n.º 5 do artigo 36.º do RJFD, e, nesta medida, todas aquelas “*instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre*”, e que possam ser equiparadas, nos exatos termos vindos de expor, a clubes⁴⁰, devem poder ser representadas, a par dos clubes e de outras

³⁸ Cf. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução...*, *op. cit.*, p. 403.

³⁹ Dir-se-á inclusive que dada a importância de facto de algumas destas instituições, como a GNR que possui a maior escola de equitação do país (com centenas de alunos civis) e que contribui com mais praticantes federados, ou a Escola das Armas do Exército português que formou os cavaleiros que ganharam as primeiras medalhas olímpicas para Portugal, a *ratio* da norma em causa reclama especialmente a aplicação da sua solução a estes casos.

⁴⁰ O juízo analógico deverá ser casuístico. É que, *summo rigore*, é possível conceber “*instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto*”



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

entidades similares, por 70% do número total de delegados ao Congresso da FEP, por força de aplicação analógica do preceituado no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD, como já sucede hoje por via do artigo 29.º, n.º 2, dos Estatutos da FEP, e do artigo 3.º, n.º 2, do seu Regulamento Eleitoral.

Para concluir, diga-se apenas que, sendo possível aplicar o artigo 36.º, n.º 5, do RJFD, analogicamente, fica prejudicada a via da aplicação da *“norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema”*^{41/42}.

Equestre” e que não partilham das características essenciais dos clubes desportivos. Pense-se no caso de uma entidade que patrocine financeiramente o desporto equestre, mas que não contribui com praticantes, escolas, competições, *et cetera*, por exemplo uma instituição bancária: sem dúvida, esta entidade não tem carácter desportivo e não obstante desenvolverá uma atividade relevante para a prática ou promoção do desporto equestre; porém, nunca poderia gozar de uma representatividade de 70% dos delegados ao Congresso, uma vez que não pode ser analogicamente equiparada a um clube. Nestas situações, não sendo possível resolver o problema da representatividade deste tipo de entidades por aplicação analógica de uma outra regra, deverá recorrer-se ao disposto no artigo 10.º, n.º 3, do CC, criando-se uma regra hipotética.

⁴¹ Cf. artigo 10.º, n.º 3 do CC.

⁴² Não há, nesta lógica, que avançar com soluções como a de atribuir às entidades *sub judice* 7% (sete por cento) dos delegados ao Congresso, num raciocínio que pressupõe que se os agentes desportivos que não os praticantes, treinadores, árbitros ou juízes, são representados por um décimo (3%) do valor que é conferido a estes últimos (30%), então também as *“instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre”* deveriam ser representadas por um décimo (7%) do valor que a lei atribui aos clubes (70%).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

§ 4.º

CONCLUSÕES

18. Face ao exposto, extraem-se as seguintes conclusões:

(A)

- 1.^a Existe discordância entre a FEP e o IPDJ quanto à representatividade a atribuir a determinadas entidades, na Assembleia Geral da FEP, tais como a GNR, a Escola das Armas do Exército português ou o Turf Club, as quais, segundo aquele instituto, seriam sócias da FEP por via do artigo 7.º, n.º 2, alínea b), dos Estatutos, que dispõe poderem ser sócias “[a]s instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolvam atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre”.
- 2.^a Entidades com a GNR, a Escola das Armas do Exército português, o Turf Club, *et cetera*, podem, de acordo com a Lei de Bases e o RJFD, integrar a FEP a título de sócios. Com efeito, no plano da admissibilidade legal daqueles sócios, cumpre atentar que as “*demais entidades que promovam, pratiquem ou contribuam para o desenvolvimento da respetiva modalidade*”, a que se refere o artigo 2.º do RJFD e o artigo 14.º, consiste numa categoria residual que abrange agentes desportivos que não sejam praticantes, técnicos, juízes e árbitros e ainda outras entidades que, não tendo um escopo, atribuições ou um objeto social diretamente relacionado com a prática do desporto (não sendo, assim, nem clubes, nem sociedades, nem associações de âmbito territorial, nem ligas



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

profissionais), mesmo assim promovem, praticam ou contribuem para o seu desenvolvimento.

- 3.^a Interpretando-se sistematicamente o artigo 7.º, n.º 2, alínea *a*), dos Estatutos, à luz do previsto nos artigos 26.º, n.º 1, e 27.º, n.º 1, do RJFD, verifica-se que aquela disposição estatutária se aplica a entidades com um escopo ou objeto social dirigido primacialmente à prática ou à promoção do desporto, pelo que organizações como a GNR, a Escola das Armas ou o Turf Club não podem ser sócias por via da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos.
- 4.^a Por outro lado, tais organizações também não podem ser sócias por força das alíneas *c*), *d*) e *e*), do n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos, uma vez que as categorias de sócios aí enunciadas dizem respeito, todas elas, a pessoas singulares, e não a pessoas coletivas ou a substratos organizacionais.
- 5.^a As entidades aqui em causa enquadram-se, com efeito, na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 7.º dos Estatutos, dado que, além de algumas delas não serem dotadas de personalidade coletiva, como a GNR ou a Escola das Armas do Exército português, pelo que o designativo "*instituições*" as abrange, também não têm como escopo ou objeto social a prática e a promoção do desporto, o que significa que não têm, em verdade, carácter desportivo, apesar de desenvolverem, sem dúvida, "*atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre*".

(B)

- 6.^a Entendeu o IPDJ que a representatividade a conferir às entidades em jogo teria de ser a prevista no artigo 38.º, n.º 2, do RJFD, como regra residual, porquanto as entidades em jogo não podem ser qualificadas como clubes, nem como associações de clubes distritais ou regionais, e muito menos como "*praticantes*,



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

treinadores e árbitros ou juízes”, pelo que o disposto no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD, não lhes seria aplicável, não havendo outra regra que especificamente se lhes dirija para efeitos de representatividade na Assembleia Geral.

- 7.^a Porém, uma interpretação sistemática que tenha em conta a epígrafe do artigo 38.º conduz a que se conclua que o n.º 2 desse preceito tem aplicação a “*agentes desportivos*”, conceito cujo significado é melhor aclarado no confronto com a Lei de Bases vigente, que nos seus artigos 34.º e seguintes, elenca as diversas categorias de agentes desportivos, e com a anterior Lei de Bases do Desporto que fornece uma descrição dos elementos característicos deste conceito.
- 8.^a Ora, entidades como a GNR e a Escola das Armas do Exército português não são, nos termos classificatórios da Lei de Bases, “*agentes desportivos*”, pois não se subsumem a qualquer uma das categorias de agentes desportivos referidas na Lei de Bases e, em segundo lugar, não têm os traços que caracterizam esses agentes, traços esses que, em rigor, só podem caracterizar pessoas singulares, indivíduos, e não pessoas coletivas ou organizações, o que justifica, aliás, que na anterior Lei de Bases fossem denominados “*recursos humanos*”.
- 9.^a Por confronto com os regimes legais aplicáveis às federações desportivas e aos demais entes que intervêm no desporto, tem necessariamente de se concluir que aquelas instituições — *inter alia*, a GNR, a Escola das Armas, o Turf Club — integram uma categoria *a se*, legalmente inominada.
- 10.^a Não podendo aquelas entidades ser qualificadas como “*agentes desportivos*”, o artigo 38.º, n.º 2, do RJFD, regra que limita a 3% o número de delegados que podem ser atribuídos a outros agentes desportivos que não os praticantes, treinadores e árbitros ou juízes, não lhes é aplicável.

(C)



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

- 11.^a *In casu*, ter-se-á de concluir que existe uma lacuna, dado que: *i)* nem o RJFD, nem o ordenamento em geral, regulam a questão jurídica de saber qual deve ser a representatividade a conferir às entidades que, apesar de não possuírem um escopo ou objeto social vocacionado para a promoção e para a prática do desporto, contribuem, não obstante, para a sua promoção e desenvolvimento; *ii)* trata-se de uma questão que pede regulamentação, o que é confirmado pelas dúvidas que o problema tem suscitado junto dos sócios da FEP e do IPDJ; e, finalmente, *iii)* não pode o silêncio da lei ser encarado como deliberado, visto que não tem qualquer sentido considerar que o legislador quis regular *imperativamente* a representatividade de uma parte muito significativa dos sócios das federações — clubes, sociedades, associações de âmbito territorial, agentes desportivos —, mas já não a representatividade de outros sócios admitidos por lei a integrar tais federações.
- 12.^a Apesar de as federações desportivas serem associações de direito privado com estatuto de utilidade pública e, nessa medida, beneficiarem da proteção que lhes é conferida pelo artigo 46.º da Constituição, gozando, pois, de autonomia estatutária, não é possível afirmar que, não havendo norma jurídica expressa que regule a representatividade de certos sócios na sua Assembleia Geral, se está num domínio de liberdade estatutária, podendo ser adotada a solução que a federação entender melhor.
- 13.^a Efetivamente, de uma perspetiva metodologicamente correta só se poderá afirmar aquela liberdade estatutária se, além de não haver uma fonte de direito diretamente aplicável à situação, não houver uma lacuna, *i.e.*, se o caso omissivo não carecer de regulamentação à luz do ordenamento jurídico, o que, já se viu, não é o caso.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

- 14.^a Ergo, nestas situações, estão as federações desportivas obrigadas a regular o problema nos exatos termos do artigo 10.º do CC.

(D)

- 15.^a De acordo com o artigo 10.º do CC, diante de uma lacuna, são possíveis duas soluções distintas: ou se regula o caso omissio “segundo a norma aplicável aos casos análogos” ou, “[n]a falta de caso análogo, (...) segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema”, tendo este último critério de integração de lacunas carácter subsidiário.
- 16.^a Fundamental para a aplicação analógica de uma norma jurídica é que seja detetada uma semelhança relevante entre o caso omissio e o caso previsto na norma, sendo que os casos serão semelhantes se eles apresentarem as mesmas características essenciais que foram determinantes para a positivação da regra existente.
- 17.^a Uma vez que as “instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto Equestre”, como a GNR, a Escola das Armas e o Turf Club, não partilham dos elementos típicos que caracterizam os agentes desportivos, não lhes podem ser assemelhadas, e fica necessariamente prejudicada a aplicação analógica das regras do RJFD que dispõem acerca da representatividade dos agentes desportivos: em particular o n.º 5 do artigo 36.º, na parte em que determina que, quanto ao número de delegados, 30% devem ser distribuídos entre “praticantes, treinadores e árbitros ou juizes”, e o n.º 2 do artigo 38.º que admite que seja atribuído um máximo de 3% do número total de delegados aos demais agentes desportivos.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

- 18.^a Diferentemente, apesar de os clubes terem um escopo primariamente dirigido à promoção e à prática do desporto, ao passo que, por exemplo, a GNR e a Escola das Armas do Exército português não, a verdade é que quer os clubes quer estas entidades comungam de certas características essenciais: quer uns, quer outros, *a*) contribuem com praticantes desportivos para a modalidade, os quais lhes estão associados, e *b*) possuem um *substrato organizacional* que transcende os indivíduos que com eles estão relacionados, promovendo toda uma logística que propicia o desenvolvimento do desporto equestre, *v.g.*, através da manutenção de escolas de equitação, da ministração de formação ou da organização de concursos hípicas.
- 19.^a A maioria daquelas “instituições” só se distingue substancialmente dos clubes através de um critério de índole estritamente formal, que é o de o seu escopo ou objeto social não incluir primariamente o desporto, mas o critério que o legislador terá tido presente quando decidiu, no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD, admitir a distribuição de um máximo de 70% do total de delegados aos clubes e às associações distritais e regionais de clubes, foi a presunção de que estas entidades, pelo referido substrato organizacional, e por, à partida, contribuírem mais ativamente com praticantes e na preparação de formações e competições, deverem beneficiar de uma maior representatividade.
- 20.^a Isto significa que as características dos clubes (os seus traços definitórios) que levaram à positivação da norma contida no n.º 5 do artigo 36.º do RJFD, foram justamente aquelas que também estão presentes em entidades como a GNR, a Escola das Armas, entre outros, pelo que se pode asseverar que quer estas entidades, quer os clubes, apresentam as mesmas características essenciais que foram a razão de ser do previsto no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD.
- 21.^a Nesta base, todas aquelas “instituições que, embora de carácter não desportivo, desenvolv[e]m atividades relevantes para a prática ou promoção do Desporto

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, RL

Equestre", e que possam ser equiparadas a clubes desportivos, devem poder ser representadas, a par dos clubes e de outras entidades similares, por 70% do número total de delegados ao Congresso da FEP, por força de aplicação analógica do preceituado no artigo 36.º, n.º 5, do RJFD, como já sucede hoje por via do artigo 29.º, n.º 2, dos Estatutos da FEP, e do artigo 3.º, n.º 2, do seu Regulamento Eleitoral.

É este, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

Lisboa, 20 de maio de 2019

RUI MEDEIROS

Professor Catedrático da Faculdade de Direito
da Universidade Católica Portuguesa

Doutor em Direito com Agregação

Advogado

GONÇALO BARGADO

Advogado