

PARECER

ASSUNTO: Proposta de Lei n.º 146/XIII – Lei n.º 40/2012, de 28 de agosto – Regime de Acesso e Exercício da Atividade de Treinador de Desporto

I. INTRODUÇÃO

No passado dia 6 de dezembro, a pedido da Senhora Presidente da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, Deputada Edite Estrela, a Direção de Apoio Parlamentar da Divisão de Apoio às Comissões enviou ao Comité Olímpico de Portugal (COP) a proposta de lei n.º 146/XIII, relativa à alteração ao regime de acesso e exercício da atividade de treinador de desporto, solicitando um parecer/contributo sobre a mesma.

Ora, da análise ao documento de trabalho apresentado verifica-se que, de uma Lei com 32 artigos, pretende-se, na generalidade, promover a revogação de 2 números de artigos e 2 artigos, o aditamento de 4 novos artigos e a reformulação da redação de 12 artigos existentes.

Fazendo uma leitura na especialidade, constata-se as seguintes alterações de relevo:

- a) Artigo 6.º, n.º 1 – acesso ao título profissional poderá ser feito através de: i) qualificações profissionais obtidas através do reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas e desenvolvidas ao longo da vida; ii) reconhecimento de competências profissionais e académicas e qualificações profissionais reconhecidas nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março; iii) nestes casos, deixa de ser necessário preencher alguns dos requisitos de acesso aos diferentes graus, em concreto a posse de título de grau inferior e um determinado número de anos nesse mesmo grau inferior;
- b) Artigo 10.º, n.ºs 4 e 5 – expressa previsão à possibilidade de títulos condicionais (apenas relativamente ao grau I e apenas para um período máximo de 3 anos) para dois casos em concreto: i) treinadores de novas modalidades desportivas que ainda não estejam integradas no sistema de formação de treinadores e que realizem a formação complementar, tal como estabelecido no artigo 28.º; e ii) para treinadores que, após a conclusão da formação curricular, previamente à realização do estágio, quando, comprovadamente, não existam treinadores com título profissional em número suficiente para o exercício da atividade, em determinada região;
- c) Artigos 2.º - A e 10.º-A, B e C - relevando, quanto a estes três últimos, o seguinte: i) promoção do acesso dos praticantes de elevado nível (que cumpram os requisitos legais para assim poderem ser considerados, em especial os 8 anos seguidos ou interpolados de atividade desportiva) à carreira de treinador, com acesso direito ao grau II; ii) apoio às carreiras duais através da possibilidade de aqueles não terem que cumprir a fase de estágio dos graus I e II se os atletas em causa se encontrarem em competições de elevado grau de exigência que os impossibilite a frequência dos cursos de formação de treinador;
- d) Artigo 11.º, n.º 1 – grau I de treinador deixa de exigir a coordenação de treinador de grau superior;
- e) Artigo 16.º - sem prejuízo da fiscalização a ser feita pelas respetivas federações nas competições sob a sua égide, a fiscalização passa a estar expressamente cometida à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE); e
- f) Artigo 23.º - 20% do produto das coimas passa a ser entregue à entidade que levanta o respetivo auto.

II. DAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

Das alterações apresentadas ao longo do documento de trabalho disponibilizado, e depois de solicitado o competente contributo da Comissão de Treinadores do COP, considerou-se pertinente selecionar, para efeitos de reajustamento, as seguintes questões:

1. Da necessidade de apresentação de Certificado de Registo Criminal (CRC) e a ponderação da obrigatoriedade de um curso de primeiros socorros;
2. Aplicação da necessidade de possuir a escolaridade mínima obrigatória, em função da data de nascimento, a todos os graus profissionais;
3. Acautelar o âmbito do exercício da atividade de treinador de desporto, ainda que fora da esfera de uma federação sem estatuto de utilidade pública desportiva;
4. Das ações de formação contínua e da caducidade do título profissional de treinador de desporto;
5. Do aperfeiçoamento do conceito de praticante de elevado nível; e
6. Da transição de competências de fiscalização para a alçada da ASAE e o valor das coimas aplicado.

1. Da necessidade de apresentação de Certificado de Registo Criminal (CRC) ponderação da obrigatoriedade de um curso de primeiros socorros

De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 113/2009, de 17 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 103/2015, de 24 de Agosto, que estabelece as medidas de proteção de menores em cumprimento do artigo 5.º da Convenção do Conselho da Europa contra a Exploração Sexual e o Abuso Sexual de Crianças, qualquer entidade recrutadora está obrigada a pedir ao candidato a apresentação de CRC e a ponderar a informação constante do certificado na aferição da idoneidade do candidato para o exercício das funções, em concreto no recrutamento para profissões, empregos, funções ou atividades, públicas ou privadas, ainda que não remuneradas, cujo exercício envolva contacto regular com menores. Mais acrescente o n.º 2 do referido normativo que, após o recrutamento, a entidade empregadora ou responsável pelas atividades está obrigada a pedir anualmente a quem exerce aquela profissão ou aquelas atividades o CRC e a ponderar a informação constante do mesmo na aferição da idoneidade para o exercício das funções.

Pese embora se saiba que o contacto com menores não se apresenta como denominador comum em todas as modalidades desportivas, nem em todos os escalões daquelas, e apesar de os destinatários das normas acima referidas serem, justamente, os clubes, as federações ou quaisquer outros entes, que assumam o papel de entidade empregadora, está-se em crer que a expressa previsão da necessidade de apresentação do CRC como requisito cumulativo de acesso aos diferentes graus profissionais do exercício da atividade, a constar do disposto no novo artigo 10.º-A, configuraria um avanço substancial no tratamento desta matéria, que refletiria a sensibilidade da lei perante o bem jurídico aqui em proteção, e que, certamente, asseguraria um melhor e mais aprofundado escrutínio e avaliação aos pretendentes à carreira de treinador de desporto.

Nesta medida, tendo em consideração o avolumar de ocorrências e as vulnerabilidades detetadas em diversas modalidades no que respeita ao abuso de menores, entende-se essencial a inclusão da referência à necessidade de apresentação do CRC no artigo 10.º - A, com vista a introdução de uma norma preventiva das situações que a Lei n.º 113/2009, de 17 de setembro, pretende acautelar, traduzindo em medidas concretas as orientações mais elementares e referenciais mínimos que o nosso país pretende adotar nesta matéria¹.

Por fim, no que tange à matéria dos requisitos de acesso, e pese embora possa configurar uma novidade sem precedentes, mas tendo em vista a concentração de um maior número de valências específicas que só valorizam a classe profissional em causa, e atentas as inumeráveis e imponderáveis circunstâncias que a atividade em si engloba ou pode englobar, o COP considera como pertinente ponderar-se em que medida seria uma mais-valia incluir, como requisito listado nos normativos acima já identificados, a necessidade dos pretendentes à carreira

¹ <http://www.idesporto.pt/noticia.aspx?id=828>

profissional de treinador de desporto apresentarem um comprovativo de frequência e conclusão de um curso de primeiros socorros, o que pelo presente se propõe.

2. Aplicação da necessidade de possuir a escolaridade mínima obrigatória, em função da data de nascimento, a todos os graus profissionais

O novo artigo 10.º - A refere, no seu n.º 1, que *“são requisitos cumulativos para o acesso ao grau I: (...) b) possuir escolaridade mínima obrigatória, em função da data de nascimento”*, todavia, não replica o mesmo requisito para os demais graus profissionais, pelo menos com idêntica redação, o que, na ótica do COP, parece inviabilizar um conjunto alargado de situações de agentes desportivos com intenção de ingressar pela carreira de treinador de desporto.

Com efeito, através da aplicação do disposto nos n.ºs do artigo 10.º - A, estariam impedidos de integrar os graus II a IV inúmeros casos de atletas de elevado nível que já terminaram as suas carreiras desportivas, com largos anos de experiência de atividade nas suas respetivas modalidades, apenas pelo facto de não possuírem o 12.º ano de escolaridade, o que não se afigura razoável.

Deste modo, tendo em vista o alargamento das possibilidades de integração na carreira de treinador de desporto, em especial de antigos atletas de elevado nível, entende-se conveniente que o requisito previsto na alínea b), do n.º 1, do artigo 10.º - A, seja replicado nos números 2, 3 e 4 do mesmo normativo, com a consequente eliminação à atual referência feita nas alíneas b) de cada um desses números.

3. Acautelar o âmbito do exercício da atividade de treinador de desporto, ainda que fora da esfera de uma federação sem estatuto de utilidade pública desportiva

O artigo 4.º, epígrafado *“Habilitação profissional”*, em concreto a sua alínea a), refere que *“A atividade referida no artigo anterior [atividade de treinador de desporto] apenas pode ser exercida por treinadores de desporto, qualificados nos termos da presente lei, designadamente no âmbito: a) de federações desportivas titulares do estatuto de utilidade pública desportiva”*.

A questão que se levanta à redação em causa é justamente *“Quid iuris se uma federação desportiva perde o estatuto de utilidade pública desportiva?”*. Na verdade, afigura-se, no limite, inusitado que um particular que aposta na sua carreira profissional, *in casu* a de treinador de desporto, se veja impossibilitado de exercer a sua atividade profissional, para a qual investe durante vários anos, por um facto que lhe é completamente alheio e sobre o qual não tem qualquer influência ou forma de evitar.

Da forma como a lei se mostra redigida, quem pretenda ingressar na carreira de treinador de desporto, e como tal pretenda ver reconhecido o seu respetivo grau ao abrigo da Lei n.º 40/2012, de 28 de agosto, no âmbito de uma modalidade desportiva cuja federação desportiva ainda não tem estatuto de utilidade pública desportiva ou numa federação desportiva que teve este estatuto mas que, por determinadas razões, o viu cessado ou suspenso, não o poderá fazer. Noutra perspetiva, o efeito pernicioso do normativo em questão acarreta o avolumar das dificuldades de atração de tecido humano para trabalhar em federações que estejam a formar-se e a desenvolver-se em Portugal, impedindo que os agentes desportivos de determinada modalidade que pretendam ser treinadores da mesma e queiram ajudar no seu percurso de desenvolvimento vejam o mesmo como um sacrifício sem qualquer tipo de compensação legal, visto que a lei não lhes reconhece o título proporcional da atividade que exercem.

Deste modo, entendemos como relevante o devido esclarecimento do normativo previsto no artigo 4.º, alínea a), em concreto qual a solução para um treinador de uma modalidade ou disciplina regulada por uma federação sem estatuto de utilidade pública desportiva e, na ausência de uma cabal, razoável e justa resposta, propõe a eliminação da referência “*titulares do estatuto de utilidade pública desportiva*”, uma vez que se é reconhecido o exercício da atividade no âmbito de uma associação promotora do desporto, também o deverá ser no âmbito de uma associação civil cujo escopo do objeto social seja justamente a promoção e regulação de uma determinada modalidade desportiva ou disciplina associada, ainda que, aos olhos do Estado, ainda não lhe tenha sido reconhecido o estatuto de utilidade pública desportiva ou ainda que o mesmo seja, em determinadas circunstâncias, cessado ou suspenso ao abrigo do disposto nos artigos 21.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro, que estabelece o regime jurídico das federações desportivas e as condições de atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva.

4. Das ações de formação contínua e da caducidade do título profissional de treinador de desporto

As alterações promovidas pela proposta de lei aqui sob análise acarretam a redução do período de obrigatoriedade de frequência de ações de formação contínua de 5 (cinco) para 3 (três) anos. Com efeito, de acordo com a ótica do legislador, considera-se existir a necessidade de sobre os treinadores de desporto impender a obrigatoriedade de constante formação, sob pena de caducidade dos seus respetivos títulos profissionais.

Ora, pese embora se trate de uma matéria que constitui um pilar estruturante deste diploma, como se de uma prática com convicção de obrigatoriedade que acabou por ficar positivada se tratasse, e que garante a sustentabilidade do mercado das entidades formadoras devidamente certificadas, certo é que o mesmo não se compadece com a realidade e intenção de profissionalizar a atividade do treinador de desporto, ainda que se conceda, como ficou expandido na exposição de motivos da identificada proposta de lei, que “*a atividade de treinador do desporto tem vindo a tornar-se cada vez mais exigente e complexa*”.

De facto, que outras profissões se encontram ciclicamente (seja de cinco ou de três anos) à prova? Sobre que outros profissionais se regista a obrigação de participarem em ações de formação contínua sob pena de caducidade da legitimidade para exercerem as suas respetivas atividades profissionais? Poucas ou nenhuma.

Lendo e interpretando o artigo 58.º da nossa Lei Fundamental e alguma doutrina sobre esta matéria, ao COP afigura-se de fundamentação constitucional duvidosa a possibilidade de se retirar o direito ao exercício de uma profissão por falta de acumulação de créditos de renovação do título profissional que havia sido emitido por uma entidade que, justamente, reconheceu que determinado particular se encontrava preparado para exercer aquela função. Tal situação, salvo melhor entendimento, parece violar o direito à segurança no trabalho, garantido pelo normativo constitucional acima referido. Veja-se que não é pretensão do COP minorar a importância de uma formação contínua ou da constante atualização de conhecimentos sobre as matérias em que cada atividade ou profissão labora, contudo, tal atualização terá e deverá ser feita numa base de iniciativa privada, de forma autodidata, como, aliás, sucede, na maioria das profissões, deixando que seja o próprio mercado a escolher entre a oferta existente o que considera ser as melhores soluções a cada momento.

Com efeito, não se poderá olvidar o facto de a grande maioria dos treinadores de desporto em Portugal não terem carreiras autonomizadas ou autonomizáveis, tendo, ao invés, uma situação de carreira dual, ao que a lei impõe uma terceira via de estudo constante, que se revela de difícil conciliação se se atentar para a necessidade de coligar, num só horário, o tempo de treino e da sua preparação, o tempo de estudos e pesquisa de acordo com as necessidades de desenvolvimento específicos da modalidade, da equipa e dos seus atletas e ainda o tempo de procura e frequência das impostas ações de formação para coleção de créditos para garantir a manutenção do título de treinador devidamente certificado pelo Estado.

Ao contrário do que possa ser a perspetiva do legislador, o verdadeiro “*aperfeiçoamento qualitativo*” de um treinador de desporto não ocorre através da frequência das aludidas ações de formação, cujos critérios de qualidade e adequabilidade às necessidades de cada formando se desconhecem, mas sim através da aprendizagem informal junto de colegas, da investigação e da inovação, comportando cada um a sua estratégia e liberdade de escolha do que considera ser a melhor opção de treino, sem que os ensinamentos recolhidos naquelas tragam qualquer acréscimo significativo de conhecimentos, porquanto, como é sabido, os tempos atuais, em que a internet impera, possibilitam o acesso rápido a incontáveis fontes de saber que permitem a integração em fáceis processos de aprendizagem nos quais o aprofundamento de conhecimentos é feito de forma natural sem qualquer tipo de imposição legal. Na verdade, a aprendizagem formal esgota-se nos conhecimentos considerados absolutamente necessários para o início da prática profissional, ficando a responsabilidade pela demais aprendizagem na esfera de cada um, cujo resultado final terá o seu devido exame semanal em cada prova desportiva em que os seus atletas atuem.

A verdade é que o valor da formação não pode estar nos créditos – como este regime preconiza e esta proposta de alteração mantém – mas sim na qualidade dos conteúdos transmitidos, sendo incontestável que o treinador, como qualquer outro profissional, tem direito à liberdade de escolher as formações que pretende realizar e, sobretudo, quando pretende fazer as mesmas, sem que haja qualquer tipo de penalização inusitada sobre a sua carreira profissional, para lá da natural adequação ou inadequação dos seus conhecimentos aos objetivos prosseguidos na sua atividade.

A formação contínua, que é uma faculdade que deve ser assegurada “de modo que as pessoas que completam os estudos estejam a par dos progressos verificados no âmbito da respetiva profissão na medida do necessário para manterem um desempenho profissional seguro e eficaz” transformou-se numa obrigação administrativa, sem um rigoroso e competente escrutínio de qualidade, sem avaliação, que pouco valor acrescentou às competências técnicas e à carreira do treinador, configurando-se numa formalidade burocrática e numa oportunidade de negócio para entidades formadoras sem tradução no aumento e consolidação das competências dos treinadores.

Deste modo, sugere-se a eliminação da referência à obrigatoriedade de frequência de ações de formação, prevista no artigo 8.º da proposta de lei, porquanto se considera a mesma de frágil, se não inexistente, fundamento constitucional, e, sobretudo, um mero expediente administrativo que não é necessário, e pouco acrescenta, para acautelar o devido desenvolvimento de conhecimentos dos profissionais da área e o enriquecimento da classe, tal como sucede nos demais ramos profissionais existentes, cometendo-se ao mercado a responsabilidade de avaliar e selecionar a competência de cada um.

5. Do aperfeiçoamento do conceito de praticante de elevado nível

Conforme acima já referido, reconhecemos a mais-valia do novo artigo 10.º - B, relativo ao que se deverá considerar praticante de elevado nível e, sobretudo, o que se encontra previsto no seu n.º 2, referente às possibilidades de acesso privilegiado ao grau II, contudo considera relevante fazer uns ajustes na alínea e) do seu n.º 1.

Com efeito, a aplicação do período de 8 anos para todas as circunstâncias descritas nas alíneas do n.º 1 não colhe aplicação prática no caso da alínea e), porquanto a mesma, fazendo alusão à participação nas seleções nacionais, não comporta qualquer possibilidade de verificação prática, uma vez que a representação de um praticante numa seleção nacional não é feita em função de anos mas sim em função de presenças, cuja cadência é variável no calendário e entre modalidades, propondo-se, portanto, que o conceito de praticante de elevado nível para efeitos da alínea e) do n.º 1, do artigo 10.º-B seja reformulado, alterando a alusão a um período de representação

seguido ou interpolado por uma referência a um número concreto de presenças, as chamadas “internacionalizações”, que se tome por razoável a preencher o aludido conceito de praticante de elevado nível.

6. Da transição de competências de fiscalização para a alçada da ASAE e o valor das coimas aplicado

A anterior redação do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 40/2012, de 28 de agosto, determinava que *“Sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras autoridades administrativas e policiais, as federações desportivas titulares de estatuto de utilidade pública desportiva devem fiscalizar o cumprimento da presente lei relativamente às respetivas modalidades desportivas”*, ou seja, na anterior redação deste normativo, o poder de fiscalização do cumprimento da lei era cometido às próprias federações.

Contudo, com a nova redação, preconizada pela proposta de alteração ao diploma aqui sob análise, verifica-se uma inversão de estratégia, no âmbito da qual *“a fiscalização do cumprimento da presente lei compete à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica”*.

Ora, o COP tem presente o distanciamento que existe para que se considere sustentável defender uma autorregulação por parte dos próprios entes desportivos, *in casu* as federações, contudo, na qualidade de entidade cúpula do Desporto, não compreendemos e não podemos conceber que a competência da fiscalização seja entregue a um ser estranho à realidade e ao universo desportivo.

De facto, não poderemos ser coniventes com tal solução, e consequentemente acompanhar e subscrever a atual tendência, refletida em inúmeros diplomas que regulam diferentes fações do movimento desportivo, de transmissão de competências dos órgãos e entes do universo desportivo a entidades e autoridades externas estranhas e pouco conhecedoras das particularidades e características concretas da realidade singular que é o Desporto.

Pese embora acreditemos num caminho que deve ser e está a ser percorrido pelas federações, no sentido de garantir a confiança da Administração Pública Desportiva na sua autorregulação em matérias cruciais como a aqui tratada, e que, seguramente, se alinhará com os Princípios Básicos de Boa Governação do Movimento Olímpico e Desportivo, está-se ciente que ainda não será o momento para cometer tais responsabilidades aos entes do mundo desportivo. Todavia, está-se em crer que a solução inversa, de desresponsabilização completa dos entes desportivos, e atribuição de competências a entidades totalmente alheias ao Desporto, é também, salvo melhor entendimento, estrategicamente errado e não se mostra pertinente no âmbito de uma política desportiva sustentável.

Com efeito, por forma a assegurar o justo equilíbrio entre a intenção, que deve existir, de se promover a autorregulação das próprias federações e a necessidade de acautelar a fiscalização por parte de uma autoridade estatal com poderes para o efeito, consideramos como solução alternativa fazer valer as competências legalmente cometidas ao Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ), na redação atual do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, que, necessariamente, garantiria, por um lado, a permanência deste poder no seio de um ente integrado no universo desportivo e, por outro, a experiência de trato diário destas matérias por parte da entidade fiscalizadora.

O COP tem presente a eventual falta de recursos do IPDJ para fazer face a este tipo de atribuições, contudo a solução não pode passar por recorrer a entidades externas à Administração Pública Desportiva mas sim, ao invés, por um investimento na garantia dos recursos humanos daquele instituto, porquanto não se poderá cometer a responsabilidade da fiscalização de aspetos tão particulares do mundo do desporto a uma entidade como a ASAE que, apesar de eventualmente dotada de recursos, não terá os conhecimentos para os utilizar nestas matérias.

Neste contexto, como, aliás, o COP já havia referido aquando do parecer emitido sobre as alterações à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, aproveita-se para salientar que a criação da Autoridade para a Segurança no Desporto (aqui com a designação proposta pelo COP), dotada, naturalmente, dos recursos necessários para tal desiderato, poderia acautelar um conjunto alargado de atribuições no âmbito desportivo, evitando-se, assim, que esta tendência de transferência de competências a entidades estranhas ao Desporto se perpetue e multiplique nos mais variados campos de atuação.

Por fim, ainda no que tange ao campo da fiscalização, reserva-se uma nota para alertar da multiplicidade de entes no seio do desporto nacional, com diferentes graus de profissionalismo, conhecimento e sensibilidade sobre estas matérias, cuja dimensão deverá ser tida em linha de conta no momento de ponderação da justeza e justiça dos montantes das coimas a aplicar por infração ao disposto no regime jurídico aqui sob análise. Com efeito, e pese embora se tenha presente que, como é comumente sabido, o desconhecimento da lei não aproveita a ninguém, a verdade é que muitos são os casos em que a falta de cumprimento da lei deriva de total desconhecimento da existência da mesma, sendo este, por sua vez, consequência de práticas amadoras promovidas por entes provenientes das mais diferentes coletividades situadas nos mais distintos pontos do país, que, não raras vezes, têm orçamentos globais com idêntico valor ao das coimas que se pretendem ver aqui aplicadas. Deste modo, o COP entende conveniente avaliar se o valor das coimas, previsto no artigo 20.º, não será passível de revisão, tendo em vista que o mesmo, continuando a cumprir o desiderato da sua existência, seja comportável e proporcional às diferentes realidades desportivas nacionais.

A. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, e em jeito de conclusão, e sem prejuízo das posições *supra* descritas, não poderemos deixar de fazer o justo reconhecimento do generalizado acompanhamento que faz da redação apresentada pela proposta de Lei n.º 146/XIII, com especial destaque para os aditamentos normativos acima já devidamente referidos, realçando, no entanto, a necessidade de se adaptar a realidade do ordenamento jurídico existente nesta matéria à concreta realidade da atividade exercida pelos treinadores de desporto no país.

Neste particular, impõe-se reforçar a posição já aludida relativamente à situação da formação dos treinadores, cuja enquadramento atual constitui uma exceção à regra estabelecida para a grande maioria das carreiras profissionais, nas quais a aprendizagem não é imposta por lei mas sim pelos requisitos de recrutamento dos entes que gravitam em cada universo profissional, *in casu* as federações, cuja solução deveria ser a mesma para o regime jurídico do acesso à atividade de treinador de desporto, deixando, assim, que seja o mercado a fazer o devido escrutínio e avaliação sobre a qualidade dos treinadores de desporto existentes, em última análise, através de algo que é particularmente caracterizador do desporto, isto é, dos resultados obtidos.

Este é, salvo melhor opinião, o Parecer do Comité Olímpico de Portugal.

Comité Olímpico de Portugal



José Manuel Constantino
Presidente