Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 9 de março de 2023 [1]

Processo C-680/21

UL,
SA Royal Antwerp Football Club
contra
Union royale belge des sociétés de football association ASBL,
outra parte no processo:
Union des associations européennes de football (UEFA)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Língua Francesa de Bruxelas, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Artigo 45.º TFUE — Livre circulação de trabalhadores — Artigo 165.º TFUE — Desporto — Regulamentos da UEFA e das federações nacionais de futebol associadas — Jogadores formados localmente»

I. Introdução

1. O presente reenvio prejudicial, relativo à interpretação dos artigos 45.º e 101.º TFUE, é apresentado no âmbito de um processo em que são partes UL (um jogador de futebol) e o Royal Antwerp Football Club (a seguir «Royal Antwerp»), por um lado, e a Union royale belge des sociétés de football association (Real Federação Belga de Futebol; a seguir «URBSFA») e a Union des associations européennes de football (União das Federações Europeias de Futebol; a seguir «UEFA»), por outro, com vista à anulação de uma decisão arbitral que julgou improcedente uma ação de declaração de nulidade com pedido de indemnização, intentada por UL e pelo Royal Antwerp para impugnação de um conjunto de regras emitidas pela URBSFA, pela UEFA e pelas outras federações nacionais de futebol que são membros desta última.

2. Conforme solicitado pelo Tribunal de Justiça, as presentes conclusões incidem exclusivamente sobre o aspeto da livre circulação de trabalhadores no caso em apreço, nos termos do artigo 45.º TFUE. As regras em questão respeitam aos denominados «jogadores formados localmente» (a seguir «JFL»), ou seja, jogadores formados por um determinado clube ou na federação nacional de futebol a que esse clube pertence. No essencial, a questão consiste em saber se a inclusão obrigatória de um determinado número de JFL numa lista pertinente constitui uma restrição injustificada à livre circulação de trabalhadores nos termos do artigo 45.º TFUE.

[1] Língua original: inglês.

3. Nas presentes conclusões, defenderei que o artigo 45.º TFUE se opõe às disposições controvertidas (apenas) na medida em que se aplicam aos jogadores que não são provenientes do clube específico em questão. Ninguém quer um futebol aborrecido [2], razão pela qual algumas restrições a esta disposição fundamental podem, no meu entender, ser aceites.

II. Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais

A. Partes no litígio

4. UL é um jogador de futebol, nascido em 1986, nacional de um país terceiro e que possui também a nacionalidade belga. Exerce a sua atividade profissional na Bélgica há muitos anos. Jogou pelo Royal Antwerp, um clube de futebol profissional estabelecido na Bélgica, durante vários anos e atualmente joga por outro clube de futebol profissional na Bélgica.

5. A UEFA é uma associação regida pela lei suíça, com sede em Nyon (Suíça). Foi fundada em 1954 com o objetivo, entre outros, de tratar de todos os assuntos relacionados com o futebol, supervisionar e controlar o desenvolvimento do futebol em todas as suas formas e preparar e organizar competições e torneios internacionais de futebol a nível europeu. A UEFA é constituída por 55 federações nacionais de futebol, cujos membros incluem clubes de futebol profissional. O seu órgão máximo é o Congresso, que reúne a totalidade dos seus membros. O seu órgão executivo é o Comité Executivo, cujos membros são eleitos pelo Congresso, pela European Leagues (a seguir «LE»), que, por sua vez, é uma associação com sede na Suíça que representa 37 ligas nacionais de 30 Estados diferentes, e pela Association européenne des clubs (Associação Europeia de Clubes; a seguir «ECA»), um organismo que representa os clubes de futebol.

6. A URBSFA é uma associação sem fins lucrativos de direito belga reconhecida pela Fédération Internationale de football association (Federação Internacional de Futebol, a seguir «FIFA»), pela UEFA, de que é membro, e pelo Comité Olympique et Interfédéral Belge (Comité Olímpico e Interfederal Belga; a seguir «COIB»). Tem por objetivo assegurar a organização desportiva e administrativa do futebol profissional e amador na Bélgica, bem como a sua promoção.

B. Disposições controvertidas

1. UEFA

7. Em 2 de fevereiro de 2005, o Comité Executivo da UEFA adotou regras que exigem que os clubes de futebol profissional que participam nas competições interclubes da UEFA inscrevam um número máximo de 25 jogadores na lista do plantel, que por seu turno deve incluir um número mínimo de JFL. Estes jogadores são definidos pela UEFA como jogadores que, independentemente da sua nacionalidade, foram formados pelo seu clube ou por outro clube pertencente à mesma federação nacional, durante pelo menos três anos, entre os 15 e os 21 anos de idade. Em 21 de abril de 2005, a regra relativa aos JFL foi aprovada pelas 52 federações membros da UEFA, incluindo a URBSFA, no Congresso de Taline. Desde a época de 2008-2009,

[2] Ainda que os adeptos incondicionais, como Nick Hornby no seu romance *Febre no Estádio — Diário de Um Fanático*, de 1992, possam afirmar que queixar-se do futebol aborrecido é um pouco como queixar-se sobre o fim triste da peça *O Rei Lear*: não faz muito sentido (v. Editorial Teorema, 2001).

o regulamento da UEFA exige que os clubes registados numa das suas competições incluam um mínimo de oito jogadores formados localmente numa lista de um máximo de 25 jogadores. Desses oito jogadores, pelo menos quatro devem ter sido formados pelo clube em questão.

2. URBSFA

8. As regras pertinentes do regulamento federal da URBSFA preveem que os clubes de futebol que participam nas divisões de futebol profissional 1A e 1B apresentem *listas* com um número máximo de 25 jogadores, que devem incluir pelo menos oito formados por clubes belgas (ou seja, jogadores que tenham estado filiados num clube belga durante pelo menos três épocas completas antes do seu 23.º aniversário). Além disso, pelo menos três destes oito jogadores devem ter estado filiados num clube belga durante pelo menos três épocas antes do seu 21.º aniversário [3].

9. Acresce que, no que respeita às *fichas de jogo*, os clubes devem recorrer aos jogadores inscritos nas listas acima referidas e devem incluir pelo menos seis jogadores que tenham estado filiados durante pelo menos três épocas completas antes do seu 23.º aniversário, das quais duas antes do seu 21.º aniversário [4].

10. Em ambos os casos, se os limiares mínimos não forem atingidos, tais jogadores não podem ser substituídos por jogadores que não satisfaçam as condições pertinentes.

C. Processo principal

11. Em 13 de fevereiro de 2020, UL intentou uma ação na Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica) a fim de obter, designadamente, a declaração de que as regras relativas aos JFL adotadas pela UEFA e pela URBSFA eram ilegais com o fundamento de que violavam o artigo 45.º TFUE [5], e pediu a correspondente indemnização pelos danos por ele sofridos. Posteriormente, o Royal Antwerp interveio voluntariamente no processo, pedindo igualmente a reparação dos danos causados por essas regras. A UEFA não foi parte no processo de arbitragem.

12. Por Decisão Arbitral proferida em 10 de julho de 2020, a Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica) decidiu que esses pedidos eram inadmissíveis na parte em que diziam respeito às regras relativas aos JFL estabelecidas pela UEFA, e admissíveis mas improcedentes na parte em que respeitavam às regras estabelecidas pela URBSFA.

13. Quanto às regras estabelecidas pela URBSFA, a Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica) considerou, em substância, que não violavam a livre circulação de trabalhadores garantida pelo artigo 45.º TFUE dado que eram indistintamente aplicáveis, não davam origem a nenhuma discriminação com base na nacionalidade e, em todo o caso, eram justificadas por objetivos legítimos e não serem desproporcionadas em relação a esses objetivos [6].

[3] Isto resulta de uma leitura combinada dos anteriores artigos P335.11 e P1422 e dos atuais artigos B4.112 e B6.109 do regulamento federal da URBSFA.

[4] Isto resulta do anterior artigo P1422 e do atual artigo B6.109 do regulamento federal da URBSFA.

[5] E artigo 101.º TFUE.

[6] Além disso, a Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica) concluiu pela inexistência de violação do artigo 101.º TFUE.

14. Consequentemente, a Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica) julgou improcedentes os pedidos de indemnização de UL e do Royal Antwerp.

15. Em 1 de setembro de 2020, UL e o Royal Antwerp interpuseram recurso no Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Língua Francesa de Bruxelas, Bélgica), com vista à anulação da decisão arbitral com o fundamento de que esta era contrária à ordem pública, por força do artigo 1717.º do code judiciaire (Código Judiciário) belga.

16. Em apoio dos seus pedidos, argumentam, em substância, que as regras da UEFA e da URBSFA relativas aos JFL violam a liberdade de circulação dos trabalhadores consagrada no artigo 45.º TFUE, uma vez que essas regras restringem tanto a possibilidade de um clube de futebol profissional como o Royal Antwerp recrutar e fazer entrar em campo jogadores que não satisfaçam o requisito de origem local ou nacional nelas estabelecido, como a possibilidade de um jogador como UL ser recrutado e jogar por um clube em relação ao qual não pode invocar essa origem.

17. Em 9 de novembro de 2021, a UEFA apresentou um pedido de intervenção voluntária no processo, que foi declarado admissível por Decisão de 26 de novembro de 2021.

18. No seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio observa, em primeiro lugar, que a decisão arbitral cuja anulação é pedida se baseou: i) na inadmissibilidade parcial dos pedidos de UL e do Royal Antwerp, e na improcedência dos restantes pedidos; bem como ii) na interpretação e aplicação de duas disposições do direito da União, a saber, os artigos 45.º e 101.º TFUE, cujo possível incumprimento poderia, eventualmente, constituir uma violação da ordem pública na aceção do artigo 1717.º do code judiciaire (Código Judicial) belga, tendo em conta a sua natureza e a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça.

19. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, para se poder pronunciar, é necessário obter esclarecimentos do Tribunal de Justiça sobre a interpretação dos artigos 45.º e 101.º TFUE. Esse órgão jurisdicional interroga-se sobre o impacto restritivo dessas regras na livre circulação de trabalhadores e na concorrência, bem com sobre se as mesmas regras são justificadas, adequadas, necessárias e proporcionadas aos objetivos que prosseguem. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio remete, nomeadamente, para um comunicado de imprensa publicado pela Comissão Europeia e para um estudo realizado em nome dessa instituição, dos quais se conclui: i) que essas regras têm ou são suscetíveis de ter efeitos restritivos sobre a livre circulação de trabalhadores; e ii) que a questão de saber se esses efeitos são proporcionados aos benefícios muito limitados que delas resultam, tendo em conta as medidas alternativas menos restritivas que se afiguram possíveis, é objeto de um exame aprofundado, particularmente no âmbito de uma ação por incumprimento intentada por essa instituição [7].

[7] Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se as regras relativas aos JFL podem ser consideradas um acordo entre empresas, uma decisão de uma associação de empresas ou uma prática concertada na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE.

D. Questões prejudiciais

20. Foi neste contexto que, por Despacho de 15 de outubro de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 11 de novembro de 2021, o Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de língua francesa de Bruxelas, Bélgica) submeteu as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 101.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe ao plano relativo aos "JFL" adotado em 2 de fevereiro de 2005 pelo Comité Executivo da UEFA, aprovado pelas 52 federações membros da UEFA no Congresso de Taline em 21 de abril de 2005 e executado através de regulamentos adotados tanto pela UEFA como pelas federações membros desta?

2) Devem os artigos 45.º e 101.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação das regras relativas ao registo e à utilização, na ficha de jogo, dos jogadores formados localmente, formalizadas pelos artigos P335.11 e P.1422 do Regulamento Federal da URBSFA e retomadas nos artigos B4.1[12] do Título 4 e B6.109 do Título 6 do novo Regulamento da URBSFA?»

21. Foram apresentadas observações escritas por UL, pelo Royal Antwerp, pela URBSFA, pela UEFA, pelos Governos belga, grego, polaco, português, romeno e sueco, e pela Comissão Europeia. UL, o Royal Antwerp, a URBSFA, a UEFA, os Governos polaco, romeno e sueco, bem como a Comissão participaram na audiência, que se realizou em 15 de novembro de 2022.

III. Apreciação

22. O órgão jurisdicional de reenvio pede orientações sobre a compatibilidade, com o direito da União, das regras da UEFA (questão 1) e da URBSFA (questão 2) relativas aos JFL. Curiosamente, diferentemente da questão 2, a questão 1 não invoca o artigo 45.º TFUE.

23. Nas presentes conclusões, há que examinar se o artigo 45.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação de regras como as contidas no regulamento pertinente da URBSFA, relativas à inscrição na ficha de jogo e à utilização em campo de jogadores formados localmente. Dado que o referido regulamento da URBSFA se baseia em grande parte nas regras da UEFA, também analisarei estas últimas nas presentes conclusões.

24. Com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio procura, essencialmente, determinar se o artigo 45.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação das regras relativas aos JFL, conforme adotadas pela UEFA e pela URBSFA.

A. Quanto à admissibilidade

25. A URBSFA alega que as duas questões devem ser declaradas inadmissíveis por não revestirem interesse para os recorrentes no processo principal e por serem de natureza hipotética. Além disso, alega que o litígio no processo principal tem uma dimensão puramente nacional, tendo em conta a nacionalidade de UL, o local de estabelecimento do Royal Antwerp e o âmbito territorial das regras em questão, e que o órgão jurisdicional de reenvio é apenas chamado a proferir uma decisão *inter partes*.

26. A UEFA sustenta que as questões prejudiciais devem ser declaradas inadmissíveis com o fundamento de que o órgão jurisdicional de reenvio não expôs com suficiente pormenor o contexto factual e jurídico em que foram suscitadas, especialmente a identidade das várias federações nacionais de futebol que adotaram regras relativas aos JFL e o próprio conteúdo dessas várias regras. Além disso, esse órgão jurisdicional não demonstrou que o litígio no processo principal tem natureza transnacional. Acresce que, uma vez que a decisão de reenvio foi adotada antes de a UEFA ser ouvida, a exposição insuficientemente precisa e pormenorizada do contexto factual e jurídico do processo impediu a UEFA de fazer valer os seus direitos.

27. Na mesma linha, o Governo romeno e a Comissão partilham o entendimento da URBSFA e da UEFA de que a questão sobre a interpretação do artigo 45.º TFUE foi apresentada sem nenhum elemento estrangeiro, no sentido de estrangeiro, no processo principal, bem como sem nenhuma indicação do órgão jurisdicional de reenvio de que essa interpretação responde a uma necessidade inerente à decisão desse processo, não obstante a sua natureza puramente interna.

28. Embora compreenda as preocupações descritas nos números anteriores [8], considero que as questões no processo em apreço são admissíveis.

29. O ponto de partida para apreciar a exceção de inadmissibilidade de um processo fundada na alegada natureza puramente interna da situação é o Acórdão Ullens de Schooten [9], em que o Tribunal de Justiça resumiu e classificou com clareza as quatro situações em que, não obstante, são admissíveis pedidos de decisão prejudicial em processos resultantes de situações puramente internas. Uma dessas situações ocorre quando não é possível excluir que cidadãos estabelecidos noutros Estados-Membros tenham estado ou estejam interessados em fazer uso da liberdade em questão para exercerem atividades no território do Estado-Membro que aprovou a regulamentação nacional em causa e, por conseguinte, que essa regulamentação, indistintamente aplicável aos cidadãos nacionais e aos nacionais de outros Estados-Membros, seja suscetível de produzir efeitos que não estão confinados a esse Estado-Membro [10]. A este respeito, não é inconcebível que os futebolistas estabelecidos noutros Estados-Membros sejam dissuadidos pelas disposições controvertidas de aceder ao mercado belga.

30. Além disso, deve ter-se em conta que, no caso em apreço, a competência do órgão jurisdicional de reenvio se circunscreve a determinar se a decisão arbitral violou a ordem pública. Por definição, na sua avaliação, o órgão jurisdicional de reenvio deve ir além dos factos específicos do presente processo, dado que as considerações de ordem pública transcendem necessariamente os casos individuais.

31. Por outro lado, cumpre observar que o objeto do presente processo a nível nacional não é um litígio entre UL e o Royal Antwerp, mas as disposições controvertidas adotadas pela UEFA e pela URBSFA. O pedido, pendente no órgão jurisdicional de reenvio, de anulação de uma decisão arbitral não configura uma situação hipotética. Essa decisão arbitral baseia-se na interpretação e aplicação do artigo 45.º TFUE [11] pela Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica). O órgão jurisdicional de reenvio declara que está obrigado a fiscalizar a validade desta interpretação e aplicação para determinar se a decisão arbitral é ou não contrária à ordem pública. Assim, o artigo 45.º TFUE foi aplicado pela Cour belge d'arbitrage pour

[8] Com efeito, tanto UL como o Royal Antwerp estão estabelecidos na Bélgica e não existe, a este respeito, nenhum elemento transfronteiriço.

[9] Acórdão de 15 de novembro de 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

[10] V. Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 50).

[11] Bem como o artigo 101.º TFUE.

le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica) de uma forma que suscita dúvidas ao órgão jurisdicional de reenvio. Nem a Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitragem do Desporto da Bélgica) nem, por extensão, o órgão jurisdicional de reenvio, são chamados a apreciar a situação específica de UL. Pelo contrário, UL, subsequentemente apoiado pelo Royal Antwerp, pediu a declaração de que as regras relativas aos JFL adotadas pela UEFA e pela URBSFA são ilegais porque violam o direito da União. Ao examinar se deve ou não anular a decisão arbitral que declara a inexistência de violação do direito da União, a missão do órgão jurisdicional de reenvio consiste em examinar as disposições controvertidas na sua totalidade e em geral.

32. Por último, relativamente à alegação da UEFA de que não foi ouvida antes da adoção da decisão de submeter o pedido prejudicial ao Tribunal de Justiça, basta referir que, de acordo com a sua jurisprudência, não cabe ao Tribunal de Justiça verificar se a decisão de reenvio foi tomada em conformidade com as regras nacionais de organização e de processo judiciais [12].

33. Consequentemente, proponho que o Tribunal de Justiça considere admissíveis as questões do órgão jurisdicional de reenvio.

B. Quanto ao mérito

34. Nos termos do artigo 45.º TFUE, a livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União.

35. As atividades desportivas que constituem atividades económicas estão abrangidas pelas liberdades fundamentais do Tratado [13], o que implica que os futebolistas profissionais que exercem uma atividade económica devem ser classificados de «trabalhadores» para efeitos do artigo 45.º TFUE [14].

36. Além disso, no que respeita às entidades vinculadas pelo artigo 45.º TFUE, está bem estabelecido que esta disposição se aplica a entidades privadas como a UEFA e a URBSFA, que disciplinam de forma coletiva o trabalho assalariado [15].

1. Disposições controvertidas

37. Nesta fase, considero útil recapitular rapidamente as disposições controvertidas.

38. De acordo com o regulamento da UEFA, entende-se por JFL os jogadores que, independentemente da sua nacionalidade, tenham sido formados pelo seu clube ou por outro clube pertencente à mesma federação nacional durante pelo menos três anos, entre os 15 e os 21 anos de idade. Além disso, nos termos do regulamento da UEFA, os clubes inscritos para uma das

[12] V., a título de exemplo, Acórdão de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, n.º 29).

[13] V. também Forsthoff, U., Eisendle, D., em Grabitz, E., Hilf, M. e Nettesheim, M. (eds.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., atualizado em maio de 2022, C.H. Beck, Munique, Art. 49 AEUV, ponto 104.

[14] Esta tem sido a jurisprudência assente desde o Acórdão de 14 de julho de 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, n.º 13). V. também Acórdão de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, n.º 73). De maneira geral, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o conceito de «trabalhador» tem um significado autónomo, não podendo ser interpretado de forma restrita. Deve ser considerado «trabalhador» qualquer pessoa que exerça atividades reais e efetivas, com exclusão de atividades de tal modo reduzidas que sejam puramente marginais e acessórias. V. Acórdão de 19 de julho de 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, n.º 19 e jurisprudência referida).

[15] Esta tem sido a jurisprudência assente desde o Acórdão de 12 de dezembro de 1974, Walrave e Koch (36/74, EU:C:1974:140, n.º 17). V. também Acórdãos de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, n.º 82); de 13 de abril de 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, n.º 35); e de 16 de março de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, n.º 30).

competições da UEFA [16] estão obrigados a incluir um mínimo de oito jogadores nacionais numa lista com o número máximo de 25 jogadores. Pelo menos quatro desses jogadores devem ter sido formados pelo clube em questão.

39. Segundo as regras da URBSFA, os clubes inscritos numa competição na esfera de atuação da URBSFA devem incluir um mínimo de oito jogadores que tenham jogado por esse clube ou por outro clube belga durante pelo menos três épocas até aos 23 anos (e três desses oito jogadores até aos 21 anos), numa *lista* com um máximo de 25 jogadores. Além disso, no que respeita às *fichas de jogo*, os clubes devem recorrer aos jogadores dessa lista e devem incluir pelo menos seis jogadores que tenham estado filiados durante pelo menos três épocas completas antes dos 23 anos de idade, dois dos quais antes dos 21 anos.

40. Em ambos os casos (na UEFA e na URBSFA), se os limiares mínimos não forem atingidos, os jogadores não podem ser substituídos por outros jogadores que não satisfaçam as condições em causa.

2. Restrição

41. Em seguida, verificarei se as disposições controvertidas constituem uma restrição ao artigo 45.º TFUE.

42. UL e o Royal Antwerp, bem como a Comissão [17], entendem que as disposições controvertidas não só afetam a livre circulação dos trabalhadores na União, mas também constituem uma discriminação indireta baseada na nacionalidade. Pelo contrário, a UEFA e a URBSFA alegam que as disposições controvertidas não só se aplicam sem distinção a todos os jogadores, independentemente da sua nacionalidade, mas também não constituem um obstáculo à livre circulação dos jogadores.

43. Em meu entender, as disposições controvertidas são suscetíveis de criar uma discriminação indireta contra os nacionais de outros Estados-Membros. É uma realidade que quanto mais jovem for um jogador, maior é a probabilidade de esse jogador residir no seu local de origem [18]. Por conseguinte, são necessariamente os jogadores de outros Estados-Membros que serão negativamente afetados pelas disposições controvertidas.

44. Com efeito, as disposições controvertidas consubstanciam um requisito que só pode ser cumprido por aqueles que tenham estado presentes num determinado local. A este respeito, o Tribunal de Justiça tem sustentado reiteradamente que as disposições nacionais que operam distinções com base no critério da residência correm o risco de funcionar principalmente em detrimento de nacionais de outros Estados-Membros, pois os não residentes são, a maioria das vezes, não nacionais [19]. Na mesma ordem de ideias, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os requisitos de qualificação necessários para o acesso a certas profissões

[16] Ou seja, as seguintes quatro competições da UEFA: Liga dos Campeões, Liga Europa, Liga Conferência Europa e Supertaça Europeia.

[17] Que, no entanto, conforme acima referido, considera que a questão é inadmissível em virtude da alegada falta de um elemento transfronteiriço.

[18] Não se nega que existam jogadores que se mudam para o estrangeiro numa idade muito jovem. Contudo, trata-se apenas uma pequena fração dos jogadores e constituem a exceção, o que confirma a regra de que quanto mais jovem for um jogador, mais provável é que seja um jogador local.

[19] V., a título de exemplo e a propósito do artigo 45.º TFUE, Acórdão de 7 de maio de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, n.º 29 e jurisprudência referida). V. também Zawidzka-Łojek, A., «Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym - dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobód. Model ochrony», em *System Prawa Unii Europejskiego, Volume 7, Prawo rynku wewnętrznego*, Varsóvia, C.H. Beck, 2020, ponto 197.

constituem uma restrição indiretamente discriminatória da liberdade de circulação dos trabalhadores [20]. As regras relativas aos JFL são suscetíveis de restringir a possibilidade de os jogadores que são cidadãos da União deixarem livremente um clube de um Estado-Membro por um clube de outro Estado-Membro. Embora tenham uma redação neutra, as disposições controvertidas põem os jogadores locais numa situação de vantagem sobre os jogadores de outros Estados-Membros [21].

45. Em todo o caso, mesmo que se devesse considerar que as disposições controvertidas não são indiretamente discriminatórias, *quod non*, essas disposições constituem seguramente uma (simples) restrição à livre circulação dos jogadores de futebol. A este respeito, recordo que o Tribunal de Justiça já declarou que as regras que proíbem um clube de basquetebol de alinhar jogadores de outros Estados-Membros nos jogos do campeonato nacional quando a transferência tenha tido lugar após determinada data «constituem um obstáculo à livre circulação de trabalhadores» [22].

46. A este respeito, gostaria de referir que, para determinar a existência de uma restrição, não é pertinente a definição de JFL escolhida pela UEFA e pela URBSFA, segundo a qual os JFL são não só jogadores provenientes de um determinado clube mas também da liga nacional em causa. Em ambos os casos, oito jogadores não podem ser originários de um clube de outro Estado-Membro, ao passo que 17 podem. No entanto, a distinção entre jogadores do clube e jogadores da mesma liga torna-se pertinente quando se trata de determinar a proporcionalidade das disposições controvertidas.

3. Justificação

47. Uma restrição à liberdade de circulação dos trabalhadores só pode ser justificada se, em primeiro lugar, servir uma das razões enunciadas no artigo 45.º, n.º 3, TFUE [23] ou uma razão imperiosa de interesse geral [24] e, em segundo lugar, respeitar o princípio da proporcionalidade, ou seja, se for adequada para assegurar, de forma coerente e sistemática, a realização do objetivo prosseguido e não exceder o necessário para o alcançar [25].

a) Quanto ao artigo 165.º TFUE

48. Tendo em conta o facto de que várias partes no processo invocam abundantemente o artigo 165.º TFUE nos seus articulados, impõem-se alguns comentários sobre esta disposição nesta fase da análise jurídica.

[20] V., a título de exemplo, Acórdão de 15 de outubro de 1987, Heylens e o. (222/86, EU:C:1987:442, n.ºs 9 a 11).

[21] V. também, neste sentido, Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, p. 215, no que diz respeito às regras da UEFA.

[22] V. Acórdão de 13 de abril de 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, n.º 49). O Tribunal de Justiça remete aqui expressamente para o seu Acórdão de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, n.ºs 99 e 100). Além disso, no seu Acórdão de 16 de março de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, n.º 35), o Tribunal de Justiça declarou que uma convenção coletiva francesa que exigia que um jogador «esperança» (um jogador entre os 16 e os 22 anos de idade), no termo do seu período de formação, celebrasse o seu primeiro contrato de jogador profissional com o clube que o formou, sob pena de ter de pagar uma indemnização, era suscetível de dissuadir este jogador de exercer o seu direito de livre circulação.

[23] Ordem pública, segurança pública ou saúde pública.

[24] Ao longo dos anos, o Tribunal de Justiça tem utilizado uma terminologia diferente para descrever razões de natureza não económica como fundamentos justificativos que foram (e estão a ser) desenvolvidos pela jurisprudência. V. Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 2021, ponto 261. Por uma questão de facilidade de referência, nas presentes conclusões empregarei o termo «razão imperiosa de interesse geral».

[25] V., nesse sentido, essencialmente, Acórdãos de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, n.º 104); de 16 de março de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, n.º 38); e de 10 de outubro de 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, n.º 55).

49. O artigo 165.º TFUE, que foi introduzido nos Tratados pelo Tratado de Lisboa [26], aborda três questões distintas, mas inter-relacionadas: educação, juventude e desporto. Está estruturado em quatro números. O n.º 1 estabelece o objetivo geral e a razão de ser da disposição, a saber, que a União contribui para a promoção dos aspetos europeus do desporto, tendo simultaneamente em conta as suas especificidades, as suas estruturas baseadas no voluntariado e a sua função social e educativa. Em seguida, o n.º 2 identifica precisamente o objetivo da ação da União — com o qual é impossível discordar [27]: desenvolver a dimensão europeia do desporto, promovendo a equidade e a abertura nas competições desportivas e a cooperação entre os organismos responsáveis pelo desporto, bem como protegendo a integridade física e moral dos desportistas, nomeadamente dos mais jovens. O n.º 3 salienta a importância de incentivar a cooperação com países terceiros e com as organizações internacionais, especialmente com o Conselho da Europa [28]. Por último, e de crucial importância, o n.º 4 estabelece que as instituições políticas da União [29], «deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, […] adotam ações de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização» [30] e que o Conselho adota (isoladamente), sob proposta da Comissão, recomendações.

1) Interpretação literal

50. Da redação do artigo 165.º TFUE resultam, desde já, as considerações que exponho a seguir.

51. Em primeiro lugar, o destinatário desta disposição é a União e não os Estados-Membros ou outras entidades públicas, as entidades privadas. Em segundo lugar, a terminologia utilizada («contribuição», «promoção», «tendo em conta», «desenvolvimento», «cooperação») é a que tipicamente se encontra nos instrumentos jurídicos não vinculativos. Em terceiro lugar, o artigo 165.º TFUE abrange tanto o desporto profissional como o recreativo, independentemente de ser praticado em clubes ou individualmente [31]. Em quarto lugar, embora a disposição refira o processo legislativo ordinário, o artigo 165.º, n.º 4, TFUE *não* constitui uma base jurídica para autorizar as instituições políticas a adotarem atos juridicamente vinculativos na aceção do artigo 288.º TFUE [32]. O artigo 165.º, n.º 4, TFUE é, portanto, nada menos que uma «base jurídica falsa» e o exemplo típico de um assunto incluído no domínio da política da União sem que os Estados-Membros, na sua qualidade de senhores dos Tratados, estejam dispostos a conceder à União quaisquer poderes legislativos conexos. Incidentalmente, este último aspeto já está refletido nos artigos 2.º, n.º 5, e 6.º, proémio e alínea e), TFUE: na área do desporto, a «competência» da União não é legislativa, mas limitada a «desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros» [33].

[26] Sobre a génese desta disposição, v. Conclusões do advogado-geral A. Rantos no processo European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, n.º 29).

[27] Dos sete objetivos deste número, seis referem-se à educação e apenas um ao desporto.

[28] Na medida em que é feita referência ao Conselho da Europa, esta disposição constitui uma emanação específica da obrigação geral que incumbe à União, nos termos do artigo 220.º, n.º 1, TFUE, de estabelecer toda a cooperação útil com o Conselho da Europa. V. também minhas Conclusões no processo The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:464, n.º 33).

[29] Para efeitos das presentes conclusões, entendo que as instituições políticas da União incluem a Comissão, o Conselho e o Parlamento.

[30] É certo que é preciso algum tempo para compreender esta disposição que, de forma orwelliana, permite que as instituições políticas recorram ao processo legislativo ordinário para adotar... tudo menos legislação.

[31] V. também, neste sentido, Odendahl, K., em Pechstein M., Nowak C., Häde U. (eds.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 165 AEUV, ponto 9.

[32] A saber: regulamentos, diretivas e decisões.

[33] V. artigo 2.º, n.º 5, e artigo 6.º, e alínea e), TFUE. O artigo 2.º, n.º 5, especifica ainda que tais ações não substituem a competência dos Estados-Membros nesses domínios.

2) Interpretação sistémica e teleológica

52. Relativamente à posição do artigo 165.º TFUE na estrutura do Tratado FUE, cumpre referir que, estando incluído na parte III, título XII do Tratado FUE [34], o artigo 165.º TFUE figura entre todas as outras áreas da política da União.

53. Daqui, podemos inferir os elementos que passo a expor.

54. Em primeiro lugar, o artigo 165.º TFUE não é uma disposição de aplicação geral na aceção da parte I, título II, do Tratado FUE [35]. Em segundo lugar, a UEFA e a URBSFA, enquanto organismos privados, uma vez que disciplinam de forma coletiva o trabalho assalariado, não prosseguem nem aplicam uma política da União. Essa função cabe ao legislador da União (e aos que transpõem, aplicam e executam o direito derivado). Em vez disso, a UEFA e a URBSFA procuram invocar um objetivo de ordem pública para justificar uma restrição a uma liberdade fundamental. Relativamente ao caso em apreço, essas entidades são funcionalmente comparáveis não a uma instituição da União que atua [36] com base no artigo 165.º TFUE, mas a um Estado-Membro que procura justificar uma restrição a uma liberdade fundamental. Dito de outra forma, o caso em apreço é um caso de integração *negativa* em que uma entidade pretende restringir uma liberdade fundamental a fim de promover outra política que considera de maior importância. Acontece que essa outra política se enquadra no domínio do desporto. Em terceiro lugar, não cabe à UEFA nem à URBSFA executar a ação da União nos termos do artigo 165.º TFUE. São organizações privadas que exercem funções económicas, além de funções reguladoras. Em quarto lugar, as instituições políticas da União são naturalmente livres de proclamar [37] — na sua sabedoria — um modelo desportivo europeu com base no artigo 165.º TFUE ou noutra disposição. Isto não significa, porém, que as funções que incumbem às instituições da União sejam externalizadas, de uma forma ou de outra, à UEFA ou à URBSFA. Em quinto lugar, a UEFA e a URBSFA não podem receber carta branca para efeitos de restrições à liberdade fundamental do artigo 45.º TFUE por referência ao artigo 165.º TFUE. As restrições a esta liberdade fundamental por parte de entidades como a UEFA e a URBSFA devem ser apreciadas como todas as outras restrições, de acordo com os princípios gerais.

3) Incidência no caso em apreço

55. As considerações precedentes não significam que o valor jurídico do artigo 165.º TFUE seja tão limitado [38] que não tenha absolutamente nenhuma incidência no caso vertente. Na verdade, esta disposição é útil de duas maneiras: em primeiro lugar, para identificar um motivo que justifique uma restrição ao artigo 45.º TFUE, designado por razão imperiosa de interesse geral, e,

[34] Ou seja, está inserido entre o Fundo Social Europeu e a Cultura.

[35] Tal privilégio é reservado para questões evidentemente consideradas mais importantes pelos senhores dos Tratados, tais como — para referir apenas alguns exemplos — a não discriminação (artigos 8.º e 10.º TFUE), o ambiente (artigo 11.º TFUE), a proteção dos consumidores (artigo 12.º TFUE) ou a proteção de dados (artigo 16.º TFUE).

[36] Utilizo cuidadosamente o termo «atuar», na falta de um termo melhor, dado que, conforme acima estabelecido, o artigo 165.º TFUE não permite que as instituições da União legislem no sentido exato do termo.

[37] A esse propósito, gostaria de referir que as instituições políticas optaram obviamente por não harmonizar ou regular questões relacionadas com o desporto no mercado interno recorrendo ao artigo 114.º TFUE.

[38] Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 165.º TFUE, interpretado conjuntamente com as regras do Tratado sobre a cidadania (os artigos 18.º e 21.º TFUE), se opunha a determinada regulamentação de uma associação desportiva nacional que restringia a liberdade de circulação. V. Acórdão de 13 de junho de 2019, TopFit e Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

em segundo lugar, como uma indicação do que é aceitável em toda a União quando se trata de examinar o critério da proporcionalidade [39]. Aliás, foi exatamente isto que o Tribunal de Justiça fez no passado [40].

b) Identificação de uma razão imperiosa de interesse geral

56. A UEFA e a URBSFA invocam essencialmente duas razões imperiosas de interesse geral distintas: encorajar a formação e o recrutamento de jovens jogadores, e melhorar o equilíbrio competitivo entre as equipas nas competições de clubes da UEFA e nas competições nacionais. Outra razão imperiosa de interesse geral invocada é a proteção dos jovens jogadores, no sentido de que o seu ambiente social e familiar deve ser mantido e a interrupção da sua educação normal deve ser evitada.

57. A este respeito, importa observar que o Tribunal de Justiça parece assumir que, quando entidades como a UEFA e a URBSFA que estão vinculadas pelo artigo 45.º TFUE, procuram invocar motivos que justificam uma restrição, a natureza pública ou privada das disposições controvertidas não tem nenhuma incidência sobre o alcance ou o conteúdo das referidas justificações [41].

58. Concordo com esta declaração e compreendo o interesse geral de manter um regime uniforme relativamente ao artigo 45.º TFUE, independentemente de as restrições emanarem de organismos públicos ou privados. No entanto, é importante ter em consideração que — ao contrário de um Estado-Membro, na qualidade de entidade pública — as entidades privadas como a UEFA ou a URBSFA, em conformidade com as suas respetivas finalidades, prosseguem objetivos de natureza económica [42]. Tais objetivos podem, por vezes, estar em conflito com os objetivos públicos. Além disso, a UEFA e a URBSFA exercem tanto funções reguladoras como económicas. Uma vez que estas funções não estão separadas, é natural que surjam conflitos de interesse. Dito de outra forma, a UEFA e a URBSFA comportar-se-iam irracionalmente se tentassem promover objetivos públicos que fossem diretamente contrários aos seus interesses comerciais.

59. Quando os Estados-Membros procuram justificar restrições a uma liberdade fundamental, há uma presunção de que pretendem promover um interesse geral diferente do mercado interno. Este não é o caso de uma entidade privada e convém não o esquecer na análise que se segue. É por esta razão que prefiro os termos utilizados pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão no processo Angonese, em que faz menção a um «objetivo legitimamente prosseguido» [43], sem

[39] A este respeito, subscrevo integralmente as Conclusões do advogado-geral A. Rantos no processo European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, n.º 42), onde se afirma que «embora as características particulares do desporto não possam ser invocadas para excluir do âmbito de aplicação dos Tratados UE e FUE as atividades desportivas, as referências a estas especificidades e à função social e educativa do desporto, que constam do artigo 165.º TFUE, podem ser relevantes para efeitos, nomeadamente, da análise, no domínio desportivo, da eventual justificação objetiva das restrições à concorrência ou às liberdades fundamentais».

[40] V. Acórdão de 16 de março de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, n.º 39). V. também, no contexto da liberdade de estabelecimento nos termos do artigo 49.º TFUE, Acórdão de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o. (C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 59), em que o Tribunal de Justiça se limita a referir vagamente o artigo 165.º TFUE, antes de se debruçar sobre a natureza restritiva de uma medida nacional que claramente estava abrangida pelo âmbito das matérias previstas no artigo 165.º TFUE.

[41] V. Acórdão de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, n.º 86).

[42] V. também Weatherill, St., *European Sports Law*, T.M.C. Asser, A Haia, 2007, p. 60, que observa que, embora exista uma «limpeza lógica» na abordagem do Tribunal de Justiça, «não é claro de que modo os conceitos contidos no artigo 45.º, n.º 3, TFUE podem ser adequadamente reformulados para se adequarem ao setor privado» e que aponta para o risco de que permitir que as partes privadas invoquem motivos públicos de justificação «possa implicar o seu alargamento excessivo».

[43] V. Acórdão de 6 de junho de 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, n.º 42). V. também, neste sentido, Müller-Graff, P.-Chr., «Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten», *Europarecht*, 2014, p. 3 a 29, a p. 12.

especificar que tal objetivo deve necessariamente ser do interesse *geral*. É também por esta razão que é ainda mais importante examinar o elemento do interesse *geral* nas razões imperiosas invocadas pela UEFA e pela URBSFA.

60. No que diz respeito ao desporto profissional, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de afirmar que, tendo em conta a considerável importância social que reveste a atividade desportiva, mais concretamente o futebol na União Europeia, importa reconhecer que são legítimos os objetivos que consistem em encorajar o recrutamento e a formação de jogadores jovens [44]. O mesmo se aplica ao objetivo de manutenção do equilíbrio entre os clubes, preservando uma certa igualdade de oportunidades e a incerteza dos resultados [45].

c) Proporcionalidade

61. Em seguida, as disposições controvertidas devem respeitar o princípio da proporcionalidade, ou seja, devem ser adequadas para assegurar de forma coerente e sistemática a realização dos objetivos prosseguidos e não devem ir além do necessário para os alcançar. Caberá ao órgão jurisdicional de reenvio avaliar a proporcionalidade das disposições controvertidas. Neste contexto, o ónus da prova quanto à proporcionalidade das regras relativas aos JFL recai sobre a UEFA e a URBSFA.

62. Com base nas informações fornecidas ao Tribunal de Justiça e nas alegações das várias partes, considero que o Tribunal de Justiça está suficientemente informado para orientar o órgão jurisdicional de reenvio quanto ao critério da proporcionalidade.

63. Demonstrar-se-á que algumas restrições são justificadas.

64. De uma forma geral, conforme salientado na doutrina jurídica, «as regras desportivas têm um efeito económico. Mas sem algumas regras fundamentais não haveria desporto» [46]. Os mercados específicos do desporto de competição dependem da existência de concorrentes. A inexistência de restrições poderia eventualmente conduzir a uma situação em que um clube, capaz de comprar todos os jogadores, estaria numa posição em que, de facto, já não poderia ser derrotado por outros clubes. Seria uma pena se, por exemplo, o Wisła Kraków estivesse em condições de dominar totalmente a liga polaca. O «*jogo bonito*» perderia algum do seu atrativo.

1) Adequação

65. As disposições controvertidas devem ser adequadas para responder às alegadas razões imperiosas de interesse geral, ou seja, as regras relativas aos JFL devem ser adequadas para encorajar a formação e o recrutamento de jovens jogadores e melhorar o equilíbrio competitivo entre as equipas nas competições de clubes da UEFA e nas competições nacionais.

[44] V. Acórdãos de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, n.º 106), e de 16 de março de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, n.º 39).

[45] V. Acórdão de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, n.º 106). O Tribunal de Justiça também reconheceu a regularidade das competições desportivas como um objetivo válido; v. Acórdãos de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, n.º 64); e de 13 de abril de 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, n.º 53). No presente processo, porém, não se trata da regularidade de uma competição, mas sim das condições a preencher por um clube para participar numa competição.

[46] V. Weatherill, S., *op. cit.*, p. 336.

i) Formação e recrutamento de jovens jogadores

66. As disposições controvertidas são, por definição, adequadas para alcançar o objetivo de formação e recrutamento de jovens jogadores, como aliás o Royal Antwerp também reconhece [47].

67. Contudo, tenho algumas dúvidas quanto à coerência geral das disposições controvertidas no que diz respeito à definição de JFL. Se, como acontece nas regras da UEFA e da URBSFA, os JFL não são apenas os jogadores formados pelo próprio clube, mas também os jogadores formados por outro clube da liga nacional, pergunto-me se as disposições controvertidas são na realidade conducentes à realização do objetivo de formação de jovens jogadores pelos clubes. A este respeito, observo que, de acordo com as regras da UEFA, pelo menos metade (ou seja, quatro) dos JFL devem ter sido formados pelo clube em questão. Isto atenua a situação, mas não resolve o problema de raiz, que é a própria definição do que constitui um JFL.

68. Estas dúvidas obviamente intensificam-se se a liga nacional em causa for uma liga importante, razão pela qual, na minha opinião, as regras da UEFA suscitam mais questões do que as regras da URBSFA, que é, em comparação, uma das ligas mais pequenas. Se um clube de uma grande liga nacional puder «comprar» até metade dos JFL, o objetivo de encorajar esse clube a formar jovens jogadores fica frustrado.

69. Em consequência, embora considere justificada a exigência de incluir, numa lista, um número predefinido de JFL, não vejo razão — da perspetiva da formação — para alargar a definição de JFL a jogadores fora de um determinado clube, mas dentro da liga nacional pertinente [48].

ii) Melhorar o equilíbrio competitivo das equipas

70. As mesmas considerações se aplicam ao objetivo de melhorar o equilíbrio competitivo das equipas. Se todos os clubes forem obrigados, através das disposições controvertidas, a formar jogadores, então é provável que o equilíbrio competitivo global das equipas aumente. Mais uma vez, este objetivo fica frustrado porque os clubes podem recorrer a JFL de outros clubes da mesma liga.

iii) Conclusão

71. Em conclusão, as disposições controvertidas não são coerentes e, portanto, não são adequadas para alcançar os objetivos de formar jovens jogadores e aumentar o equilíbrio competitivo das equipas, uma vez que os JFL que devem constar de uma lista podem incluir jogadores que não proveem do clube em questão.

72. Isto significa que as disposições da URBSFA não são adequadas na sua totalidade, enquanto as da UEFA são apenas parcialmente adequadas.

[47] V. ponto 38 das observações do Royal Antwerp.

[48] Na medida em que se considera que os clubes devem ter a margem de manobra necessária para recorrerem não só aos seus próprios jogadores, mas também aos da mesma liga, diria que essa margem de manobra seria mais bem assegurada através da redução do número de JFL e, ao mesmo tempo, da limitação da definição aos jogadores formados localmente (no sentido de «formados no clube»).

2) Necessidade

73. As disposições controvertidas não devem igualmente ir além do necessário para alcançar o objetivo de formação e recrutamento de jovens jogadores.

i) Margem de apreciação da UEFA e da URBSFA

74. A UEFA, particularmente, invoca a existência de jurisprudência estabelecida, de acordo com a qual os «reguladores profissionais» gozam de uma «margem de apreciação considerável» quando escolhem uma solução específica para um determinado problema.

75. A este respeito, saliento que é feita referência apenas a um acórdão (determinante) do Tribunal de Justiça [49], segundo o qual o órgão jurisdicional nacional tinha de avaliar as medidas adotadas pela Ordem dos Advogados neerlandesa [50]. Tenho dificuldade em deduzir das particularidades desse processo um princípio geral segundo o qual as entidades privadas vinculadas pelo artigo 45.º TFUE têm uma margem de apreciação superior à dos Estados-Membros em situações comparáveis.

76. Pelo contrário, concordo que a jurisprudência uniforme se aplica quando está em causa a apreciação geral de quem pretende justificar restrições ao artigo 45.º TFUE. Neste ponto, importa referir que, claramente, as entidades vinculadas pelo artigo 45.º TFUE têm alguma flexibilidade para avaliar se a prossecução de certos interesses é necessário e por que meios se deve efetuar. A este respeito, o Tribunal de Justiça permite níveis de margem de apreciação mais amplos e mais estreitos, com base não na autoria (Estado-Membro ou «regulador profissional»), mas no objeto da finalidade prosseguida pelo motivo da justificação. Neste sentido, o Tribunal de Justiça admitiu uma margem de apreciação bastante ampla em «matérias sensíveis» como o destacamento de trabalhadores [51] ou em assuntos de «natureza muito especial» como as lotarias [52]. Além disso, a situação clássica em que o Tribunal de Justiça reconhece alguma flexibilidade é a área da saúde pública [53]. É justo afirmar que a margem de apreciação aumenta na proporção em que o objeto prosseguido transcende a política económica clássica [54].

77. No entanto, isso não se verifica no caso em apreço. A formação e o recrutamento de jovens jogadores têm uma forte componente económica, tal como o objetivo de melhorar o equilíbrio competitivo das equipas. Como salientado pelo Royal Antwerp nas suas observações, os jogadores, incluindo os jovens, têm um valor de mercado que funciona em todos os ângulos como alavanca, tanto para eles como para os clubes, no que respeita a possíveis transferências.

78. Consequentemente, não vejo nenhuma razão para me afastar da jurisprudência uniforme e conceder à UEFA e à URBSFA margem de apreciação maior do que seria a norma aplicável a um Estado-Membro para justificar uma restrição ao artigo 45.º TFUE.

[49] V. n.os 50 e 80 das observações escritas da UEFA, em que é feita referência ao Acórdão de 19 de fevereiro de 2002, Wouters e o. (C-309/99, EU:C:2002:98, n.º 110).

[50] Do mesmo modo, no Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, n.º 96), o Tribunal de Justiça, referindo o seu Acórdão de 19 de fevereiro de 2002, Wouters e o. (C-309/99, EU:C:2002:98), analisou a possibilidade de as medidas restritivas de uma ordem de contabilistas certificados serem «razoavelmente» consideradas necessárias para garantir a qualidade dos serviços.

[51] V. Acórdão de 17 de dezembro de 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, n.º 18), no que respeita à livre prestação de serviços.

[52] V. Acórdão de 24 de março de 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, n.os 59 e segs.), no que respeita à livre prestação de serviços.

[53] V., a título de exemplo, Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, n.os 63 e segs.), no que respeita à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços.

[54] V. também, neste sentido, Forsthoff, U., Eisendle, D., *op. cit.*, ponto 397.

ii) Medidas menos restritivas

79. As medidas alternativas invocadas, especialmente por UL e pelo Royal Antwerp, são uma compensação direta pela formação de jovens jogadores ou uma redistribuição de rendimentos.

80. Conforme também sublinhado pela Comissão, não está demonstrado que tais medidas sejam menos restritivas e constituam um obstáculo menor à livre circulação ao abrigo do artigo 45.º TFUE. Com efeito, dependendo da sua formulação específica, algumas destas medidas, como um limite salarial, afiguram-se mesmo mais restritivas para a capacidade dos clubes de recrutar jogadores, ao passo que os regimes de compensação dos investimentos relacionados com a formação afetariam diretamente a igualdade de oportunidades e implicariam substanciais medidas administrativas, custos e controlos.

81. Além disso, nada indica que tais medidas seriam *igualmente eficazes* para alcançar o mesmo objetivo, que é a formação de jovens jogadores. Em especial, os clubes financeiramente pujantes poderiam «permitir-se» não formar jovens jogadores e comprá-los a outros clubes, o que frustraria tanto o objetivo pretendido de formação de jovens jogadores como o objetivo geral de melhorar o equilíbrio competitivo entre equipas [55].

iii) Conclusão

82. Em conclusão, as disposições controvertidas, uma vez que são adequadas, afiguram-se necessárias para alcançar os objetivos de formação dos jovens jogadores e de melhoria do equilíbrio competitivo das equipas.

IV. Conclusão

83. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais do Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de língua francesa de Bruxelas, Bélgica) da seguinte forma:

O artigo 45.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação das regras relativas aos jogadores formados localmente, conforme adotadas pela União das Federações Europeias de Futebol (UEFA) e pela Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA), segundo as quais, para participarem nas competições pertinentes, os clubes devem inscrever, numa lista, um número mínimo de oito jogadores formados localmente incluídos num número máximo de 25 jogadores, na medida em que tais jogadores formados localmente possam ser provenientes de outro clube da federação nacional de futebol em causa.

[55] V. também, neste sentido, Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, p. 232.