Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
DEAN SPIELMANN
apresentadas em 18 de dezembro de 2025[1]

Processos apensos C-424/24 e C-425/24

ZD
contra
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Procura federale presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Collegio di garanzia dello sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Corte federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) (C-424/24)
e
MI
contra
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (C-425/24)

[pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Sanção disciplinar aplicada pela justiça desportiva — Proibição temporária de exercer a profissão de membro do conselho de administração ou de diretor-geral de um clube de futebol — Regulamentação nacional que exclui o poder de anulação do órgão jurisdicional administrativo ao permitir apenas uma indemnização pelos danos — Artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE — Tutela jurisdicional efetiva — Artigos 45.º e 56.º TFUE — Livre circulação de trabalhadores e livre prestação de serviços»

Introdução

1. No seu curso geral de direito internacional privado, ministrado na Academia de Direito Internacional de Haia, o professor François Rigaux explica que, na ordem jurídica desportiva, a existência de um monopólio de facto de autoridades desportivas introduz, na adesão às regras estabelecidas por estas, o elemento de coerção que confere a essas regras um valor jurídico. A situação das pessoas que optaram por se submeter a tal é assim comparável, em seu entender, à do

[1] Língua original: francês.

«viajante interplanetário», na medida em que, «para posar na Lua ou no planeta Marte, deve submeter-se às condições de gravidade ou de temperatura e satisfazer as suas necessidades de oxigénio com o auxílio de aparelhos adequados» [2].

2. O caráter jurídico das regras «desportivas» implica que a autoridade ou autoridades detentoras de um monopólio de facto tenham o poder de punir a sua violação, principalmente através de sanções disciplinares. Esta particularidade da ordem jurídica desportiva está no cerne do presente processo.

3. Com os seus pedidos de decisão prejudicial, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) interroga o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade com o direito da União de determinadas disposições jurídicas que enquadram, em Itália, o exercício do poder sancionatório de que dispõem as associações desportivas relativamente às pessoas abrangidas pela sua competência.

4. Em especial, é chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se uma fiscalização jurisdicional que apenas pode conduzir à concessão de uma indemnização pelos danos causados às pessoas às quais foram aplicadas sanções disciplinares é conforme com o direito a uma tutela jurisdicional efetiva decorrente do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

Quadro jurídico

Direito da União

5. Nos presentes processos, são relevantes o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, bem como os artigos 45.º, 56.º, 101.º e 102.º TFUE.

Direito italiano

Constituição

6. O artigo 2.º da Costituzione della Repubblica Italiana (Constituição da República italiana) (a seguir «Constituição») [3] enuncia:

«A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, como indivíduo e como membro de formações sociais onde se exerce a sua personalidade, e exige o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, económica e social.»

7. Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 18.º desta Constituição:

«Os cidadãos têm o direito de se associarem livremente, sem autorização, para fins que não sejam proibidos aos indivíduos pela lei penal.»

[2] Rigaux, F., «Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de droit international privé», *Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne*, Brill, Nijhoff, vol. 213, 1989, p. 67.

[3] GURI n.º 298, de 27 de dezembro de 1947.

8. O artigo 24.º da referida Constituição prevê, no seu primeiro parágrafo:

«Todos podem agir em juízo para a proteção dos seus direitos e interesses legítimos.»

9. Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 103.º da mesma Constituição:

«O Consiglio di Stato [(Conselho de Estado, em formação jurisdicional)] e os outros órgãos de justiça administrativa têm jurisdição para assegurar a proteção contra a Administração Pública dos interesses legítimos e também, em matérias específicas determinadas pela lei, dos direitos subjetivos.»

10. Segundo o artigo 113.º da Constituição italiana:

«A tutela jurisdicional dos direitos e interesses legítimos perante os órgãos do órgão jurisdicional comum ou administrativo é sempre admitida contra os atos da Administração Pública.

Esta tutela jurisdicional não pode ser excluída ou limitada a vias de recurso específicas ou a determinadas categorias de atos.

A lei determina quais os órgãos jurisdicionais que podem anular os atos da Administração Pública nos casos e com os efeitos previstos pela própria lei.»

Código de Procedimento Administrativo

11. O artigo 1.º do codice del processo amministrativo (Código de Procedimento Administrativo), aprovado pelo decreto legislativo nº 104 (Decreto Legislativo n.º 104)[4], de 2 de julho de 2010, enuncia, no n.º 1:

«O órgão jurisdicional administrativo garante uma tutela plena e efetiva, de acordo com os princípios da Constituição e do direito europeu.»

12. O artigo 30.º deste código prevê, no n.º 6:

«O órgão jurisdicional administrativo tem competência exclusiva para conhecer de qualquer pedido de indemnização por danos causados a interesses legítimos ou, nos domínios da sua competência exclusiva, a direitos subjetivos.»

13. O artigo 133.º do referido código inclui, nomeadamente, um n.º 1, segundo o qual:

«O juiz administrativo tem competência exclusiva para conhecer, salvo disposição em contrário da lei:

[…]

z) litígios que tenham por objeto atos do Comitato olimpico nazionale italiano [Comité Olímpico Nacional Italiano (CONI)] ou das federações desportivas não reservados aos órgãos da justiça desportiva e com exclusão dos litígios relativos às relações patrimoniais entre clubes, associações e atletas.»

4 GURI n.º 156, de 7 de julho de 2010, p. 1.

Lei n.º 280/2003

14. O decreto-legge nº 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (Decreto-Lei n.º 220, que aprova Disposições Urgentes em Matéria de Justiça Desportiva) [5], de 19 de agosto de 2003, foi convertido em lei pela legge nº 280, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge nº 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (Lei n.º 280 de conversão em lei, com alterações, do Decreto-Lei n.º 220, que aprova Disposições Urgentes em Matéria de Justiça Desportiva) [6], de 17 de outubro de 2003 (a seguir «Lei n.º 280/2003»).

15. Os artigos 1.º a 3.º da Lei n.º 280/2003 têm a seguinte redação:

«Artigo 1.º — Princípios gerais

1. A República reconhece e favorece a autonomia do ordenamento desportivo nacional, como articulação do ordenamento desportivo internacional sob a jurisdição do Comité Olímpico Internacional.

2. As relações entre o ordenamento jurídico desportivo e o ordenamento jurídico da República são reguladas com base no princípio da autonomia, salvo os casos […] pertinentes para o ordenamento jurídico da República de situações jurídicas subjetivas relacionadas com o direito desportivo.

Artigo 2.º — Autonomia do ordenamento jurídico desportivo

1. Em aplicação dos princípios enunciados no artigo 1.º, está reservada ao ordenamento jurídico desportivo a regulação das questões que tenham por objeto:

a) o respeito e a aplicação das normas regulamentares, de organização e estatutárias do ordenamento jurídico desportivo nacional e respetivas articulações, a fim de garantir o bom desenvolvimento das atividades desportivas;

b) os comportamentos de âmbito disciplinar e a imposição e aplicação das respetivas sanções disciplinares desportivas.

2. Nas matérias a que se refere o n.º 1, os clubes, associações, membros e afiliados são obrigados a recorrer, de acordo com o disposto nos estatutos e regulamentos do [CONI] e das federações desportivas […], aos órgãos de justiça desportiva.

[…]

Artigo 3.º — Regras de competência e disposições transitórias

1. Uma vez esgotadas as instâncias da justiça desportiva e sem prejuízo da competência dos órgãos jurisdicionais comuns em matéria de relações patrimoniais entre clubes, associações e atletas, qualquer outro litígio que tenha por objeto atos do [CONI] ou das federações desportivas, não reservado aos órgãos da justiça desportiva na aceção do artigo 2.º, é regulado pelo Código de Processo Administrativo, sem prejuízo, em todos os casos, das disposições das eventuais cláusulas

[5] GURI n.º 192, de 20 de agosto de 2003, p. 4.

[6] GURI n.º 243, de 18 de outubro de 2003, p. 4.

de arbitragem incluídas nos estatutos e regulamentos do [CONI] e das federações desportivas, na aceção do artigo 2.º, n.º 2 […]

[…]»

Código de Justiça Desportivo da FIGC

16. A regulamentação por força da qual foram aplicadas as sanções em causa no processo principal é o codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio [Código de Justiça Desportiva da Federação Italiana de Futebol (FGIC)] [7].

17. Segundo o artigo 2.º, n.º 1, deste código, este aplica-se, nomeadamente, aos «dirigentes» que exercem uma atividade profissional no domínio desportivo, categoria de pessoas relativamente às quais é pacífico que ZD e MI pertencem.

18. O artigo 4.º do referido código, sob a epígrafe «Imperatividade das disposições gerais», prevê:

«1. As pessoas referidas no artigo 2.º têm a obrigação de respeitar o estatuto, o código, as regras de organização interna da FIGC e as outras normas federais e de respeitar os princípios da lealdade, da correção e da probidade em qualquer relação relacionada com a atividade desportiva.

2. Em caso de violação das obrigações previstas no n.º 1, são aplicadas as sanções previstas no artigo 8.º, n.º 1, alíneas a), b), c) e g), e no artigo 9.º, n.º 1, alíneas a), b), c), d), f), g) e h).

[…]»

19. Entre outras sanções, o artigo 9.º do mesmo código refere-se, no n.º 1, alínea f), à «desqualificação por um período determinado na FIGC, com eventual pedido de extensão à [União das Federações Europeias de Futebol (UEFA)]».

20. O artigo 31.º do Código de Justiça Desportiva da FIGC, sob a epígrafe «Infrações em matéria de gestão e de economia», enuncia, no n.º 1:

«Constituem contraordenação a falta de produção, alteração ou falsificação material ou conceptual, ainda que parcial, dos documentos exigidos pelos órgãos da justiça desportiva, pela commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche [(Comissão de supervisão dos clubes de futebol profissional)] e pelos outros órgãos de fiscalização da Federação, bem como pelos organismos competentes para a emissão das licenças UEFA e FIGC, ou a prestação de informações falsas, evasivas ou parciais. Também constitui contraordenação qualquer comportamento que, de qualquer modo, vise contornar a regulamentação federativa em matéria de gestão e de economia, bem como a não execução das decisões dos órgãos federais competentes para essa matéria. Sem prejuízo da aplicação de sanções mais graves previstas nas normas da UEFA em matéria de concessão de licenças ou noutras regras especiais, bem como de sanções mais graves que possam ser impostas devido aos outros factos previstos no presente artigo, o clube que pratica os factos referidos no presente número é punível com uma coima acompanhada de uma advertência.»

[7] Aprovado pelo Giunta Nazionale del CONI (Serviço Nacional do CONI), em conformidade com o artigo 7.º, n.º 5, alínea l), do Statuto CONI (Estatuto do CONI), por deliberação n.º 258 de 11 de junho de 2019.

Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

21. ZD e MI são, respetivamente, um antigo presidente e um antigo membro do conselho de administração da sociedade Juventus F.C. SpA (a seguir «Juventus»), que é um clube de futebol profissional com sede em Itália.

22. A Federazione Italiana Giuoco Calcio (Federação Italiana de Futebol, a seguir «FIGC») é uma associação de direito privado com sede em Itália. Tem por objeto a promoção e a regulação do futebol profissional e amador nesse Estado-Membro. É membro da Fédération internationale de football association (FIFA) e da UEFA.

23. O Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Comité Olímpico Nacional Italiano, a seguir «CONI») é, por sua vez, um organismo de direito público com sede em Itália. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é responsável pela coordenação das atividades das diferentes associações desportivas italianas.

24. Em 1 de abril de 2022, a Procura Federale Presso La Federazione Italiana Giuoco Calcio (Procuradoria Federal da FIGC, Itália) (a seguir «Procuradoria Federal»), que é o órgão da FIGC competente em matéria de processos disciplinares, intentou no Tribunale Federale nazionale (Tribunal Federal Nacional da FIGC, Itália) (a seguir «Tribunal Federal») uma ação contra vários clubes de futebol profissional italianos, entre os quais a Juventus, bem como contra vários dos seus dirigentes. A Procuradoria Federal acusa, nomeadamente, estes últimos de terem violado os princípios da lealdade, da correção e da probidade previstos nos artigos 4.º e 31.º do Código de Justiça Desportiva da FIGC. Em especial, acusa ZD e MI, em substância, de terem participado na implementação de um sistema de mais-valias fictícias num montante total superior a 60 milhões de euros, efetuando ou aprovando a presença, nas demonstrações financeiras e nos balanços contabilísticos da Juventus para os anos de 2020 e 2021, de declarações que apresentam falsamente um conjunto de operações de cessão de serviços desportivos de jogadores, e, portanto, de transferências, como operações independentes. Com efeito, segundo a Procuradoria Federal, tratava-se, na realidade, de operações de troca, com o objetivo de escapar à aplicação da norma de contabilidade internacional aplicável a estas últimas e, em última análise, de declarar resultados e um património superiores aos resultados e ao património reais dos clubes que participavam nesse sistema.

25. Por Decisão de 22 de abril de 2022, o Tribunal Federal, que é o órgão da FIGC competente, nomeadamente, em matéria de sanções disciplinares, adotou uma decisão na qual absolveu todas as pessoas singulares e coletivas visadas por essa ação [8].

26. A Procuradoria Federal interpôs recurso dessa decisão na Corte Federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (Tribunal Federal de Recurso da FIGC, Itália) (a seguir «Tribunal Federal de Recurso»).

27. Por Decisão de 27 de maio de 2022, o Tribunal Federal de Recurso confirmou a decisão do Tribunal Federal [9].

[8] Decisão n.º 0128/TFNSD-2021-222.

[9] Decisão n.º 0089/CFA-2021-2022.

28. Em 24 de novembro de 2022, a Procuradoria Federal recebeu por parte do Procurador da República do Tribunale di Torino (Tribunal de Primeira Instância de Turim, Itália) a cópia de documentos constantes dos autos de um processo penal instaurado em paralelo pelo Ministério Público a respeito dos factos objeto da ação referida no n.º 24 das presentes conclusões. Na sequência dessa receção, a Procuradoria Federal considerou que esses documentos justificavam a interposição de um recurso de revogação parcial no Tribunal Federal de Recurso.

29. Em janeiro de 2023, o Tribunal Federal de Recurso adotou uma decisão na qual deu provimento ao recurso de revisão da Procuradoria Federal [10]. Através desta decisão, aplicou nomeadamente a ZD e a MI uma sanção disciplinar que consistia na proibição de exercer atividades na FIGC durante um período de 24 meses, acompanhada de um pedido de extensão desta proibição à UEFA e à FIFA. Esta proibição, que abrange, na prática, o exercício de qualquer atividade profissional no domínio abrangido pela competência da FIGC, a saber, o futebol profissional ou amador em Itália, foi posteriormente alargada a nível mundial pela Comissão Disciplinar da FIFA.

30. A referida decisão foi impugnada, nomeadamente, por ZD e MI no Collegio di Garanzia dello Sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Conselho de Garantia do Desporto do CONI, Itália) (a seguir «Conselho de Garantia do Desporto»), que é o órgão jurisdicional supremo da justiça desportiva.

31. Por Decisão de 8 de maio de 2023, o Conselho de Garantia do Desporto negou provimento ao recurso de ZD e de MI, julgando procedentes os recursos interpostos por outras pessoas e remetendo a ação para o Tribunal Federal de Recurso, a fim de permitir que este último fixasse definitivamente as sanções disciplinares a aplicar [11].

32. Em 25 de maio de 2023, foi proferido um despacho de não pronúncia no processo penal acima referido.

33. Em seguida, ZD e MI interpuseram, no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), que é o órgão jurisdicional de reenvio, um recurso das decisões adotadas sucessivamente pelo Tribunal Federal de Recurso e pelo Conselho de Garantia do Desporto, na parte em que lhes dizem respeito.

34. Na sua decisão de reenvio, esse órgão jurisdicional indica, em primeiro lugar, que, com os respetivos recursos, ZD e MI pedem, a título principal, que suspenda e anule a sanção disciplinar que lhes foi aplicada pelo Tribunal Federal de Recurso e, a título subsidiário, que repare os danos que esta lhes causa. No entanto, está obrigada, em aplicação da legislação italiana aplicável, conforme interpretada pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), a julgar esses dois recursos «inadmissíveis por falta de competência» na medida em que visam obter a anulação dessas sanções disciplinares.

35. Com efeito, em dois Acórdãos de 7 de fevereiro de 2011 [12] e de 17 de abril de 2019 [13], a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) considerou, em substância, que os artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 280/2003 devem ser interpretados no sentido de que atribuem aos «órgãos de justiça desportiva», entre os quais constam o Tribunal Federal, o Tribunal Federal de Recurso e o

[10] Decisão n.º 0063/CFA2022-2023, proferida em 20 de janeiro de 2023 e apresentada em 30 de janeiro de 2023.

[11] Decisão n.º 40/2023.

[12] Acórdão n.º 49/2011 (GURI n.º 8, de 16 de fevereiro de 2011, IT:COST:2011:49).

[13] Acórdão n.º 160/2019 (GURI n.º 27, de 3 de julho de 2019, IT:COST:2019:160).

Conselho de Garantia do Desporto, competência exclusiva para conhecer dos pedidos de suspensão e de anulação das sanções disciplinares aplicadas às pessoas singulares ou coletivas que são membros, ou afiliados, das diferentes associações desportivas italianas. Por seu turno, o órgão jurisdicional administrativo é exclusivamente competente, por força do artigo 133.º, n.º 1, alínea z), do Código de Procedimento Administrativo, para conhecer dos litígios que têm por objeto atos do CONI e das associações desportivas italianas não reservados aos «órgãos da justiça desportiva». Entre esses litígios constam os recursos através dos quais as pessoas às quais foram aplicadas tais sanções disciplinares lhe pedem, uma vez «esgotadas as instâncias da justiça desportiva», que fiscalizem, a título incidental, a legalidade destas, a fim de obter uma «tutela jurisdicional por equipolência» da sua «situação jurídica subjetiva», bem como dos seus «direitos e interesses legítimos». Essa tutela só pode assumir a forma de uma reparação pecuniária dos danos causados a essas pessoas.

36. Como resulta dos mesmos acórdãos, a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) baseia esta interpretação das diferentes disposições em causa da Lei n.º 280/2003 e do Código de Procedimento Administrativo na constatação de que estas disposições são fruto da «ponderação razoável» que foi feita pelo legislador italiano, no artigo 1.º da Lei n.º 280/2003, entre o princípio da tutela jurisdicional efetiva e integral consagrado nos artigos 24.º, 103.º e 113.º da Constituição, por um lado, e a necessidade de salvaguardar a autonomia do ordenamento jurídico desportivo, que é protegida por força dos artigos 2.º e 18.º desta Constituição, por outro. A tutela jurisdicional das pessoas em causa seria assim assegurada de forma efetiva pela «justiça desportiva», que constitui uma emanação particular da «justiça associativa», no que respeita às situações jurídicas, como as que resultam da aplicação de sanções disciplinares, que têm pertinência para o «ordenamento jurídico setorial» que constitui o «ordenamento jurídico desportivo», mas não para o «ordenamento jurídico geral». Paralelamente, a tutela jurisdicional efetiva da «situação jurídica subjetiva» dessas pessoas à luz do «ordenamento jurídico geral» continua a ser assegurada pelos órgãos jurisdicionais administrativos.

37. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que necessita de interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União para se poder pronunciar tanto sobre a admissibilidade dos recursos interpostos por ZD e MI como sobre o mérito desses recursos.

38. Em terceiro e último lugar, enuncia, em substância, que duvida da conformidade da Lei n.º 280/2003 com o direito da União.

39. Foi nestas circunstâncias que, no processo C-424/24, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem o direito da União e em especial os artigos 6.º e 19.º TUE, à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União (CDFUE)[14] e [do artigo] 6.º da [Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais[15]], relativos ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, ser interpretados no sentido de que se opõem [ao] direito interno de um Estado-Membro, como o constante do artigo 2.º [da Lei n.º 280/2003], conforme interpretado pela jurisprudência [nacional], que, depois de esgotadas as instâncias da justiça desportiva nacional, exclui o recurso a uma tutela jurisdicional que preveja o poder de o órgão jurisdicional nacional (no caso em apreço, o órgão jurisdicional administrativo)

[14] A seguir «Carta».

[15] Assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).

anular a sanção disciplinar desportiva e os seus efeitos futuros, bem como suspender a título cautelar a eficácia das mesmas sanções, limitando, desse modo, o poder do órgão jurisdicional nacional unicamente à tutela indemnizatória por [equivalente], nos casos em que se determine que o poder disciplinar foi exercido ilegalmente?

2) Devem o direito da União, e em especial os artigos 6.º e 19.º TUE, lidos à luz dos artigos 47.º, 48.º e 49.º da [Carta] e dos artigos 6.º e 7.º da CEDH, ser interpretados no sentido de que, com a finalidade de assegurar o respeito pelos princípios da legalidade, da taxatividade e suficiente tipicidade das infrações e do processo equitativo, se opõem [a] uma legislação nacional, como o artigo 2.º [da Lei n.º 280/2003] — conforme interpretado pela jurisprudência [nacional] —, que permite que, em aplicação do princípio da autonomia do ordenamento jurídico desportivo conforme consagrado na legislação nacional e interpretado pela jurisprudência [nacional], os órgãos previstos no ordenamento jurídico desportivo apliquem a um dirigente desportivo uma sanção disciplinar inibitória do exercício da atividade profissional, em consequência da violação de uma disposição [da FIGC] [artigo 4.º, n.º 1, do Codice di Giustizia Sportiva (Código de Justiça Desportiva) da FIGC] que prevê, através de uma cláusula geral de caráter indeterminado, que todos os membros e dirigentes estão obrigados a respeitar, além do Estatuto e das outras disposições federativas, os princípios da lealdade, da correção e da probidade?

3) Devem o direito da União e em especial os artigos 45.º, 49.º, 56.º, 101.º e 102.º TFUE, bem como o artigo 47.º da [Carta], [ser] interpretados no sentido de que se opõem [a] uma legislação nacional, como o artigo 2.º [da Lei n.º 280/2003], que permite que os órgãos desportivos apliquem uma sanção disciplinar de caráter proibitivo, por força da qual um dirigente de topo de um clube desportivo de nível internacional fica inibido de exercer uma atividade profissional a nível nacional e supranacional durante vinte e quatro meses?»

40. Foi nestas mesmas circunstâncias que, no processo C-425/24, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, em substância, as mesmas questões prejudiciais.

41. ZD, MI, o CONI, a FIGC, os Governos Italiano e Português e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

42. ZD, MI, o CONI, a FIGC, o Governo Italiano e a Comissão Europeia apresentaram alegações orais na audiência de 17 de setembro de 2025.

Análise

43. A pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões incidirão exclusivamente sobre a primeira e terceira questões prejudiciais. Abordarei em primeiro lugar a terceira questão antes de me debruçar sobre a primeira.

Quanto à terceira questão

44. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 45.º, 56.º, 101.º e 102.º TFUE [16] devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que uma legislação nacional, como a que está em causa no caso em apreço, permita aos órgãos desportivos aplicar a um dirigente de um clube desportivo uma sanção disciplinar que tem por efeito proibi-lo de exercer a sua atividade profissional a nível nacional e internacional durante um período de 24 meses.

Quanto à admissibilidade

45. A Comissão e o Governo Italiano põem em causa a admissibilidade da presente questão [17], considerando, em substância, que, nesses pedidos, o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu explicações quanto à ligação que estabelece entre as disposições do direito da União cuja interpretação é solicitada e a legislação nacional aplicável aos litígios no processo principal.

46. De acordo com a Comissão, os litígios no processo principal não parecem ter caráter transfronteiriço. Em seu entender, todos os elementos desses processos estão confinados a Itália, uma vez que se tratava de sanções disciplinares aplicadas a dirigentes italianos ligados por uma relação de trabalho a um clube de futebol italiano e que não exerceram o seu direito à livre circulação. Com efeito, essas sanções consistem na «proibição temporária de exercício de atividades na FIGC por um período de 24 meses, *acompanhada de um pedido de extensão no âmbito da UEFA e da FIFA*». Um entrave à livre circulação dos dirigentes em causa só se concretizaria, portanto, no momento em que a UEFA ou a FIFA dessem seguimento favorável ao pedido de extensão, a nível europeu ou mundial, do alcance geográfico das referidas sanções apresentado pela FIGC.

47. A este respeito, importa observar que o Tribunal de Justiça já aceitou responder às questões que lhe foram submetidas no caso em que, devido ao seu objeto ou à sua própria natureza, a legislação nacional em causa era *suscetível* de produzir efeitos transfronteiriços [18]. É o caso da legislação italiana em causa, que prevê, entre as sanções destinadas a garantir o cumprimento dessas disposições, algumas que podem ser acompanhadas de um pedido de extensão no âmbito da UEFA e da FIFA.

48. Por conseguinte, sugiro ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente esta exceção de inadmissibilidade.

Quanto ao mérito

49. A título preliminar, importa salientar que as disposições nacionais objeto da presente questão, que são abrangidas pelo Código de Justiça Desportiva da FIGC, regulam certos aspetos da atividade sancionatória desta. Promulgado pela associação de direito privado que é a FIGC, este

[16] O órgão jurisdicional de reenvio evoca ainda o artigo 49.º TFUE, relativo à liberdade de estabelecimento. Contudo, o Tribunal de Justiça deveria reformular esta questão sem incluir essa disposição, dado que as funções de direção num clube de futebol não me parecem estar abrangidas, devido à sua natureza específica, pelas atividades suscetíveis de ser exercidas de forma estável e contínua, a partir de um estabelecimento no Estado-Membro de destino. V. Acórdão de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o. (C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 54).

[17] Embora, nas observações escritas da Comissão, esta exceção de inadmissibilidade pareça referir-se à primeira questão prejudicial, a Comissão indicou na audiência que a referida exceção visa, na realidade, a terceira questão.

[18] V., nomeadamente, Acórdão de 18 de julho de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, n.ºs 32 e 33).

código foi aprovado pelo CONI. Com efeito, este último órgão, de natureza pública, é chamado a apreciar a sua conformidade com a lei, com o Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Estatuto do CONI) [19], com os princípios fundamentais e com as orientações e critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional do CONI [20].

50. Em seguida, é necessário examinar as questões relativas à compatibilidade destas disposições com as regras de concorrência (artigos 101.º e 102.º TFUE), em primeiro lugar, e com as regras relativas à livre circulação dos trabalhadores e dos serviços (artigos 45.º e 56.º TFUE), em segundo lugar. No entanto, parece oportuno fazer uma observação preliminar.

51. Segundo jurisprudência constante, a atividade desportiva é regulada pelo direito da União quando constitui uma atividade económica. Como Tribunal de Justiça indicou recentemente, só as regras específicas que, por um lado, foram adotadas exclusivamente por razões de ordem não económica e que, por outro, dizem respeito a questões que interessam apenas ao desporto, devem, enquanto tal, ser consideradas alheias a qualquer atividade económica [21]. É evidente que as regras relativas à gestão económica de um clube desportivo profissional como as do caso em apreço não estão abrangidas por esta categoria e, portanto, não escapam à alçada do direito da União.

52. À luz do artigo 101.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio parece ter dúvidas quanto à questão de saber se as decisões tomadas pelas associações de direito privado que organizam competições de futebol, como a decisão de aplicação da sanção em causa, devem ser qualificadas de «decisões de associações de empresas» e estão, portanto, abrangidas pela proibição consagrada nesta disposição.

53. A este respeito, importa recordar que, para ser abrangido por essa proibição, um acordo, uma decisão de uma associação de empresas ou uma prática concertada deve ser suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros e ter «por objetivo ou efeito» impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno [22]. Uma violação do artigo 101.º TFUE só pode, portanto, ser constatada quando estes dois requisitos estejam preenchidos.

54. Ora, mesmo admitindo que a legislação nacional em causa constitua uma «decisão de associação de empresas», não resulta de modo algum dos autos que restrições da concorrência, por objetivo ou por efeito, possam resultar dessa legislação e das sanções que ela permite aplicar.

55. Com efeito, esta legislação diz respeito à imposição de sanções disciplinares a pessoas singulares como os dirigentes de clubes de futebol. Ora, nenhum elemento dos autos permite supor que a imposição destas sanções possa determinar, indiretamente, a despromoção do clube de futebol junto do qual os dirigentes sancionados exerciam a sua atividade profissional. Tendo isto em conta, não se pode concluir que a referida legislação é suscetível de falsear a concorrência entre as empresas.

[19] Alterado pelo Consiglio Nazionale (Conselho Nacional) do CONI em 21 de novembro de 2023, por deliberação n.º 1745, aprovada por decreto pelo Presidente del Consiglio dei Ministri (presidente do Conselho de Ministros) em 20 de dezembro de 2023.

[20] V. artigo 7.º, n.º 5, alínea l), do Estatuto do CONI.

[21] V. Acórdão de 21 de dezembro de 2023, European Superleague Company (C-333/21, a seguir «Acórdão European Superleague», EU:C:2023:1011, n.º 84). É, especialmente, o caso das regras relativas à exclusão de jogadores estrangeiros da composição de equipas que participam nas competições entre equipas representativas do seu país ou à fixação de critérios de classificação utilizados para selecionar atletas que participam em competições a título individual.

[22] V. Acórdão de 6 de dezembro de 2017, Coty Germany (C-230/16, EU:C:2017:941, n.º 22).

56. No que respeita ao artigo 102.º TFUE, esta disposição proíbe a exploração abusiva, por uma ou mais empresas, da sua posição dominante no mercado interno, na medida em que tal seja suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros. Assim, visa evitar que a concorrência seja impedida em detrimento do interesse geral, das empresas individuais e dos consumidores, reprimindo os comportamentos de empresas em posição dominante que restrinjam ou impeçam a concorrência pelo mérito e sejam, assim, suscetíveis de causar um prejuízo direto ou indireto a estes últimos [23].

57. No caso em apreço, mesmo admitindo que a FIGC e o CONI possam ser qualificados de «empresas» na aceção do direito da concorrência, não vejo em que mercado deteriam uma posição dominante e poderiam explorá-la abusivamente através do exercício do seu poder de aplicar sanções aos dirigentes de clubes de futebol.

58. Por conseguinte, a alegada inexistência de critérios materiais transparentes, claros e precisos que regulem o exercício desse poder sancionatório, invocada pelos recorrentes no processo principal, não coloca, em todo o caso, problemas à luz do artigo 102.º TFUE [24].

59. Por conseguinte, na minha opinião, os artigos 101.º e 102.º TFUE não se opõem a uma legislação nacional como a do caso em apreço.

60. No que diz respeito às regras do Tratado FUE relativas à livre circulação, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, todas as disposições do Tratado FUE relativas à livre circulação de pessoas visam facilitar aos nacionais da União o exercício de atividades profissionais de qualquer natureza no território da União Europeia e opõem-se às medidas que possam desfavorecer esses nacionais quando desejem exercer uma atividade económica no território de outro Estado-Membro [25]. Consequentemente, o artigo 45.º TFUE opõe-se a qualquer medida nacional que seja suscetível de afetar ou de tornar menos atrativo o exercício, pelos nacionais da União, da liberdade fundamental garantida por este artigo. O mesmo critério jurídico é aplicável no que respeita à liberdade de prestação de serviços prevista no artigo 56.º TFUE [26].

61. A este respeito, saliento que as sanções disciplinares previstas no Código de Justiça Desportiva da FIGC e aplicadas, nomeadamente, aos dirigentes de clubes de futebol profissional italianos são suscetíveis de impedir esses dirigentes de aceitarem ofertas de emprego assalariado noutros clubes de futebol europeus ou de agirem como prestadores de serviços relativamente a esses mesmos clubes. Nestas condições, a existência de um entrave à livre circulação dos dirigentes sancionados na aceção dos artigos 45.º e 56.º TFUE não parece de modo algum discutível.

62. Segundo jurisprudência constante, esse entrave pode, no entanto, ser admitido quando se demonstre, primeiro, que a adoção das medidas em causa é justificada por um objetivo legítimo de interesse geral e, segundo, que respeitam o princípio da proporcionalidade [27].

63. Quanto à existência de um objetivo legítimo de interesse geral, importa precisar o seguinte.

[23] V. Acórdão de 25 de fevereiro de 2025, Alphabet e o. (C-233/23, EU:C:2025:110, n.º 37 e jurisprudência aí referida).

[24] V. Acórdão European Superleague (n.ºs 131 a 135).

[25] V. Acórdão de 16 de novembro de 2023, Comissão/Países Baixos (Transferência do valor dos direitos a pensão) (C-459/22, EU:C:2023:878, n.º 29).

[26] V. Acórdão de 12 de setembro de 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, n.º 44).

[27] Acórdão de 4 de outubro de 2024, FIFA (C-650/22, a seguir «Acórdão FIFA», EU:C:2024:824, n.º 95).

64. Resulta dos autos que o artigo 4.º do Código de Justiça Desportiva da FIGC enuncia a obrigação de respeitar os princípios da lealdade, da correção e da probidade em qualquer relação ligada à atividade desportiva, sob pena de sanções previstas nomeadamente no artigo 9.º deste código.

65. A primeira destas disposições visa, assim, os comportamentos que violam os princípios da participação leal nas competições desportivas e, por conseguinte, da igualdade de tratamento dos clubes envolvidos.

66. Comportamentos como os dos recorrentes no processo principal [28] permitem ao clube a que pertencem obter uma vantagem económica ilícita em relação aos outros clubes que participam nas mesmas competições. Assim, prejudicam a igualdade das condições de participação nessas competições entre os clubes nelas envolvidos. O dispositivo sancionatório estabelecido pela legislação nacional em causa visa, portanto, assegurar o desenrolar leal e igualitário da competição desportiva em condições não falseadas pela fraude.

67. Pela minha parte, estou convencido de que esse objetivo pode ser invocado para justificar a adoção da legislação em causa, tanto mais que o Tribunal de Justiça reconheceu recentemente que «o objetivo que consiste em assegurar a regularidade das competições desportivas constitui um objetivo legítimo de interesse geral que pode ser prosseguido por uma entidade desportiva» [29].

68. Quanto à questão de saber se a legislação nacional em causa é adequada para garantir a realização desse objetivo e não vai além do necessário para o alcançar, importa observar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça sublinha a necessidade de o poder de apreciação de que dispõem as instâncias habilitadas a impor sanções não ser exercido de forma arbitrária. Resulta nomeadamente desta jurisprudência que as associações, tais como a FIGC, têm o direito de prever a aplicação de sanções em caso de incumprimento das regras inscritas no seu Código de Justiça Desportiva quando essas regras e as sanções destinadas a garantir o seu cumprimento sejam justificadas por um objetivo legítimo de interesse geral. Todavia, segundo o Tribunal de Justiça, tais sanções só podem ser admitidas na condição de a sua fixação ser enquadrada por *critérios transparentes, objetivos, não discriminatórios e proporcionados*. Esta última exigência implica, nomeadamente, que *as circunstâncias próprias de cada caso* sejam tidas em conta na determinação do montante e da duração das sanções. Além disso, estes critérios devem poder ser objeto de uma *fiscalização jurisdicional efetiva* [30].

69. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a legislação em causa é apta a garantir o objetivo de assegurar um desenrolar leal e igualitário da competição desportiva e se não vai além do necessário para o alcançar.

70. Todavia, gostaria de sublinhar que se pode considerar que os artigos 12.º a 18.º do Código de Justiça Desportiva da FIGC, que constam da secção II deste código, sob a epígrafe «Aplicação de sanções», enquadram o poder sancionatório em causa em conformidade com o que é exigido pela jurisprudência acima referida.

71. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à terceira questão que os artigos 45.º e 56.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que uma legislação nacional, como a do caso em apreço, permita aos órgãos desportivos aplicar a

28 V. n.º 24 das presentes conclusões.

29 V. Acórdão FIFA (n.ºs 100 e 101).

30 V. Acórdãos European Superleague (n.º 257) e FIFA (n.º 111).

um dirigente de um clube desportivo uma sanção disciplinar que o proíbe de exercer a sua atividade profissional a nível nacional e internacional durante um período de 24 meses, desde que essa legislação e as sanções destinadas a assegurar o seu cumprimento sejam justificadas pela prossecução de um objetivo legítimo de interesse geral e que a fixação dessas sanções seja enquadrada por critérios transparentes, objetivos, não discriminatórios e proporcionados. Do mesmo modo, os artigos 101.º e 102.º TFUE não se opõem a tal legislação nacional.

Quanto à primeira questão

72. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 19.º TUE, lido à luz do artigo 47.º da Carta [31], deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que limita a fiscalização jurisdicional das sanções disciplinares, como as que estão em causa no processo principal, por instâncias nacionais que preenchem os requisitos associados à qualidade de «órgão jurisdicional» na aceção do direito da União, a uma fiscalização a título incidental que pode, em caso de ilegalidade, conduzir exclusivamente à atribuição de uma indemnização pecuniária às pessoas às quais essas sanções disciplinares foram aplicadas, excluindo assim a possibilidade de o órgão jurisdicional competente anular essas sanções disciplinares e conceder, se for caso disso, medidas provisórias às pessoas em causa.

Quanto à admissibilidade

73. O Governo Italiano sustenta que a presente questão é inadmissível devido ao esgotamento iminente dos efeitos de proibição resultante das decisões tomadas pelos órgãos da justiça desportiva nacional. Mais precisamente, este Governo recorda, por um lado, que os recorrentes no processo principal foram condenados a uma proibição por um período de 24 meses e, por outro lado, que essa sanção foi aplicada pelo Tribunal Federal de Recurso através de uma Decisão de 20 de janeiro de 2023, imediatamente executória. Daí decorre que a proibição em causa expiraria em 20 de janeiro de 2025, data em que o acórdão prejudicial provavelmente ainda não teria sido proferido. Assim, a anulação da proibição deixaria de ter utilidade real para os recorrentes no processo principal, uma vez que os efeitos que pretendiam suprimir, através do recurso de anulação, já teriam cessado.

74. É certo que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a justificação do reenvio prejudicial não é emitir opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas sim a necessidade inerente à efetiva decisão de um litígio. Assim, segundo o Tribunal de Justiça, se se verificar que os recorrentes no processo principal perderam efetivamente o seu interesse em obter a anulação das decisões em causa, as questões prejudiciais deixarão de ser pertinentes para a resolução dos litígios pendentes no órgão jurisdicional de reenvio e o Tribunal de Justiça não tem de conhecer do mérito [32].

75. No entanto, não creio que seja o que acontece no caso em apreço. Saliento, aliás, que, durante a audiência, os recorrentes no processo principal precisaram que uma eventual anulação da decisão em causa pelo órgão jurisdicional de reenvio permitiria proteger o seu interesse moral, eliminando, ou mesmo minimizando, as repercussões das sanções disciplinares na sua reputação.

[31] O artigo 6.º TUE é uma disposição de ordem geral que não é relevante para efeitos da análise das referidas questões [v. Acórdão de 11 de setembro de 2025, Cairo Network e o. (C-764/23 a C-766/23, a seguir «Acórdão Cairo Network», EU:C:2025:691, n.º 61 e jurisprudência aí referida)].

[32] V., nomeadamente, Acórdão de 22 de junho de 2023, État belge (Elementos posteriores à decisão de reenvio) (C-711/21 e C-712/21, EU:C:2023:503, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

Quanto ao mérito

76. Antes de mais, importa recordar que esta questão tem por objeto certas disposições da Lei n.º 280/2003, que enuncia os princípios fundamentais que regulam a relação entre o ordenamento jurídico desportivo e o ordenamento jurídico estatal.

77. O quadro jurídico estabelecido por essa legislação, tal como interpretado pela jurisprudência constitucional italiana, pode ser resumido do seguinte modo.

78. O princípio da tutela jurisdicional efetiva e os direitos de defesa consagrados na Constituição foram objeto, na referida legislação, de uma «ponderação razoável» com o princípio da «autonomia do ordenamento jurídico desportivo» decorrente dos seus artigos 2.º e 18.º. Esta ponderação traduz-se na instauração de uma «reserva de competência» em benefício dos órgãos judiciais estabelecidos junto das associações desportivas italianas e do CONI, por força da qual estes órgãos são os únicos competentes para anular sanções disciplinares como as que estão em causa no processo principal. Em contrapartida, os órgãos jurisdicionais administrativos continuam a ser competentes, uma vez esgotadas as três instâncias da justiça desportiva, para conceder uma indemnização pecuniária às pessoas em causa em caso de ilegalidade dessas sanções disciplinares.

79. Nas suas observações escritas, o Governo Italiano alega que este quadro jurídico define uma característica essencial da sua «identidade nacional» na aceção do artigo 4.º TUE. Esta observação torna necessário, na minha opinião, recordar a jurisprudência relevante [33].

– *Quanto à articulação entre o artigo 4.º, n.º 2, TUE e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE*

80. O artigo 4.º, n.º 2, TUE dispõe, nomeadamente, que a União respeita a identidade nacional dos Estados-Membros, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles.

81. Os termos da articulação entre este artigo e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE foram expressamente definidos nos Acórdãos Hungria/Parlamento e Conselho [34] e Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juízes) [35].

82. Nesses acórdãos, o Tribunal de Justiça indicou que não se pode validamente sustentar que as exigências que decorrem, enquanto requisitos tanto de adesão como de participação na União, do respeito de valores e princípios como o Estado de direito, a tutela jurisdicional efetiva e a independência do poder judicial, consagrados no artigo 2.º e no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, sejam suscetíveis de afetar a identidade nacional de um Estado-Membro, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, TUE. Daí resulta esta última disposição, que deve ser lida tendo em conta as disposições de importância equivalente, nomeadamente dos artigos 2.º e 19.º TUE, não pode dispensar os Estados-Membros do cumprimento das exigências decorrentes das mesmas. Assim, ainda que, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, TUE, a União respeite a identidade nacional dos Estados-Membros, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, de modo que esses Estados dispõem de uma certa margem de apreciação para assegurar a

[33] Para uma referência ainda mais completa desta jurisprudência, v. as minhas Conclusões no processo Comissão/Polónia (Fiscalização *ultra vires* da jurisprudência do Tribunal de Justiça — Primado do direito da União) (C-448/23, EU:C:2025:165, n.os 61 a 69).

[34] Acórdão de 16 de fevereiro de 2022 (C-156/21, a seguir «Acórdão Hungria/Parlamento e Conselho», EU:C:2022:97).

[35] Acórdão de 5 de junho de 2023 (C-204/21, a seguir «Acórdão Comissão/Polónia», EU:C:2023:442).

aplicação dos princípios do Estado de direito, daí não decorre de forma alguma que essa obrigação de resultado possa variar de um Estado-Membro para outro. Com efeito, embora disponham de identidades nacionais distintas, que a União respeita, os Estados-Membros aderem a um conceito de «Estado de direito» que partilham, enquanto valor comum às suas próprias tradições constitucionais, e que se comprometeram a respeitar de modo contínuo. Daqui decorre que, na escolha do respetivo modelo constitucional, os Estados-Membros são obrigados a respeitar as exigências decorrentes do artigo 2.º e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, conforme interpretados pelo Tribunal de Justiça [36].

83. Em suma, é o princípio do primado do direito da União que impede a adoção de uma interpretação que permita aos Estados-Membros invocar disposições de direito nacional, ainda que de ordem constitucional, para impedir a aplicação das disposições do direito da União. Cabe ao Tribunal de Justiça, no exercício da sua competência exclusiva de interpretação do direito da União, precisar o alcance do princípio do primado à luz das disposições relevantes desse direito, pelo que esse alcance não pode depender da interpretação de disposições do direito nacional, nem da interpretação de disposições do direito da União levada a cabo por um órgão jurisdicional nacional, como a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), que não corresponde à interpretação do Tribunal de Justiça [37].

84. Assim, embora não haja dúvida de que a República Italiana tem o direito de prever um sistema judicial autónomo para permitir às associações desportivas nacionais proteger as suas prerrogativas em relação aos poderes públicos, a tradução normativa de tal sistema não pode, todavia, violar o direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

85. Antes de examinar a questão de saber se essa violação se verifica no caso em apreço, há que formular algumas observações preliminares sobre o conteúdo da proteção que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE confere aos particulares.

– *Quanto ao alcance do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE*

86. No Acórdão Associação Sindical dos Juízes Portugueses [38], o Tribunal de Justiça indicou que o princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos interessados pelo direito da União, a que se refere o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, constitui um princípio geral do direito da União que é atualmente afirmado no artigo 47.º da Carta. Esta constatação levou o Tribunal de Justiça a precisar, num primeiro momento, que esta última disposição deve ser «devidamente tomada em consideração» para efeitos da interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [39], e, num segundo momento, que ao direito à ação garantido pelo artigo 47.º da Carta *corresponde* a obrigação imposta aos Estados-Membros, no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, de estabelecerem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União [40].

87. Assim, o artigo 47.º da Carta foi mobilizado para definir o conteúdo material da obrigação que decorre do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, em três aspetos. Primeiro, de um ponto de vista *orgânico*, esta obrigação implica que as instâncias suscetíveis de interpretar ou de aplicar o

36 Acórdãos Hungria/Parlamento e Conselho (n.os 233 e 234) e Comissão/Polónia (n.os 72 a 74).

37 V. Acórdão Comissão/Polónia (n.os 77 a 79).

38 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 35).

39 V. Acórdão de 2 de março de 2021, A.B. e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal —Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 143).

40 V. Acórdão de 20 de abril de 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 45).

direito da União cumpram os requisitos decorrentes da qualidade de «órgão jurisdicional», como os de independência, de imparcialidade e de «tribunal previamente estabelecido por lei» [41]. Segundo, no *plano processual*, a referida obrigação implica que as diferentes garantias relativas ao «processo equitativo» sejam respeitadas perante essas instâncias [42]. Terceiro, quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional, resulta do Acórdão Royal Football Club Seraing [43], proferido após o encerramento da fase escrita do presente processo e que foi objeto de um aceso debate na audiência, que o direito à ação garantido pelo artigo 47.º da Carta pressupõe que as referidas instâncias possam proceder a uma *fiscalização jurisdicional efetiva* dos atos, medidas ou comportamentos que alegadamente violaram os direitos ou as liberdades de um particular. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça definiu também os requisitos que essa fiscalização jurisdicional deve preencher para ser qualificada de *efetiva* [44]. Estes requisitos revestem uma certa importância para a resposta a dar à presente questão prejudicial.

88. Recordo que, no processo que deu origem a esse acórdão, estavam em causa regras nacionais que conferiam às sentenças arbitrais proferidas pelo tribunal de um Estado terceiro (Tribunal Arbitral do Desporto) a autoridade do caso julgado *inter partes* no território de um Estado-Membro e, em consequência disso, uma força probatória nas relações entre as partes no litígio e terceiros. Ora, uma vez que a conformidade dessas sentenças com o direito da União não era previamente fiscalizada por um órgão jurisdicional habilitado a submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, colocava-se a questão de saber se essas regras nacionais respeitavam o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lido à luz do artigo 267.º TFUE e do artigo 47.º da Carta.

89. O essencial do raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Justiça na sua resposta é resumido nos três números que se seguem [45].

90. O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE não exige uma via de recurso direta que permita aos particulares pôr em causa sentenças arbitrais, desde que exista, no sistema jurisdicional nacional, uma possibilidade de os particulares em causa obterem, *a título incidental*, uma fiscalização jurisdicional efetiva dessas sentenças e assegurando assim o respeito dos direitos e liberdades que o direito da União lhes garante [46].

91. Para ser efetiva, essa fiscalização jurisdicional não tem necessariamente de incidir sobre todas as questões de direito e de facto pertinentes para resolver os litígios no âmbito dos quais as referidas sentenças foram proferidas, mas pode validamente revestir um *caráter limitado*. Em todo o caso, os órgãos jurisdicionais em causa devem poder verificar se essas sentenças são compatíveis com os princípios e as disposições que fazem parte da *ordem pública da União* e que são pertinentes no âmbito do litígio em causa, como a liberdade de circulação dos trabalhadores e a liberdade de prestação de serviços consagradas, respetivamente, nos artigos 45.º e 56.º TFUE [47].

[41] V. Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 36); de 21 de dezembro de 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Manutenção em funções de um juiz) (C-718/21, EU:C:2023:1015, n.º 58); e de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o. (C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 55).

[42] V., nomeadamente, Acórdão de 28 de novembro de 2024, PT (Acordo celebrado entre o Ministério Público e o autor de uma infração) (C-432/22, EU:C:2024:987, n.º 70). V., também, a este respeito, as Conclusões que apresentei recentemente no processo Sociedad Civil Catalana (C-523/24, EU:C:2025:889, n.ºs 112 a 121).

[43] Acórdão de 1 de agosto de 2025 (C-600/23, a seguir «Acórdão Royal Football Club Seraing», EU:C:2025:617, n.º 75).

[44] Acórdão Royal Football Club Seraing (n.º 86).

[45] Tal como resulta desse acórdão, este raciocínio insere-se na esteira do Acórdão de 21 de dezembro de 2023, International Skating Union/Comissão (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

[46] Acórdão Royal Football Club Seraing (n.ºs 76 e 100).

[47] Acórdão Royal Football Club Seraing (n.ºs 84 e 85).

92. Além disso, quando consideram que essas mesmas sentenças são incompatíveis com esses princípios e disposições, esses órgãos jurisdicionais devem poder retirar, no âmbito das respetivas competências e em conformidade com as disposições nacionais aplicáveis, *todas as consequências jurídicas que se impõem em razão dessa incompatibilidade* [48]. Em especial, no caso de estar em causa uma violação das liberdades de circulação, os referidos órgãos jurisdicionais devem poder não só declarar essa violação e ordenar a reparação dos danos que causou aos particulares em causa, mas também *anular* a decisão que enferma de tal violação [49]. Este poder deve necessariamente ser acompanhado pelo poder de decretar as *medidas provisórias* que permitam garantir a plena eficácia da decisão a proferir quanto ao mérito, incluindo no caso de esses mesmos órgãos jurisdicionais submeterem um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça e suspenderem a instância enquanto aguardam a resposta deste [50].

93. Contrariamente ao que foi sustentado pelo Governo Italiano na audiência dos presentes processos, o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça nos processos apensos Cairo Network não é suscetível de introduzir uma exceção a estes últimos princípios.

94. Passo a explicar. Segundo este Governo, resulta do Acórdão Cairo Network que, embora a efetividade da fiscalização jurisdicional pressuponha geralmente que o juiz nacional tenha o poder de anular todas as consequências prejudiciais de um ato ou de um comportamento adotado em violação do direito da União, a concessão de uma simples indemnização pecuniária pode ser justificada quando, como no caso em apreço, essa anulação seja suscetível de lesar um interesse público.

95. As sanções disciplinares em causa, aplicadas a pessoas singulares, estão ligadas à imposição de pontos de penalização na classificação do clube de futebol pelo qual essas pessoas estavam empregadas, no âmbito do campeonato nacional italiano de futebol da primeira divisão (série A). Se tivesse sido possível pedir ao juiz nacional a anulação ou a reforma dessas sanções, ou mesmo simplesmente a sua suspensão provisória, teria persistido uma situação de incerteza quanto à classificação final desse campeonato durante um período incompatível com a exigência de designar as equipas nacionais qualificadas para as competições europeias. Tal situação prejudicaria manifestamente a continuidade do campeonato italiano de futebol.

96. A este respeito, parece-me necessário recordar o seguinte. É verdade que, no Acórdão Cairo Network, o Tribunal de Justiça concluiu que a limitação dos poderes do órgão jurisdicional nacional competente para examinar os recursos interpostos de atos relativos à atribuição de direitos de utilização de radiofrequências para a concessão de uma indemnização pecuniária não implicava necessariamente que a fiscalização jurisdicional efetuada por esse órgão jurisdicional não fosse efetiva [51]. Todavia, não deixa de ser verdade que, ao contrário dos presentes processos, esse acórdão foi proferido num domínio regulado pelo direito derivado da União, nomeadamente pela diretiva em matéria de comunicações eletrónicas [52] e pela Decisão (UE) 2017/899 relativa à utilização da faixa de frequências de 470-790 MHz na União [53].

[48] Acórdão Royal Football Club Seraing (n.º 103).

[49] Acórdão Royal Football Club Seraing (n.º 104).

[50] Acórdão Royal Football Club Seraing (n.º 105).

[51] Acórdão Cairo Network (n.º 83).

[52] Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO 2002, L 108, p. 33).

[53] Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017 (JO 2017, L 138, p. 131).

97. Este não é um elemento negligenciável. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, a possibilidade de os órgãos jurisdicionais nacionais anularem os referidos atos podia obstar à reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, exigida pela Decisão 2017/899, e prejudicar assim o bom funcionamento da 5G na União [54].

98. Daqui deduzo que o facto de prever a simples possibilidade de conceder uma indemnização pecuniária, com exclusão da possibilidade de anular o ato ferido de ilegalidade, é justificado quando essa anulação possa prejudicar um dos objetivos da *legislação pertinente da União*, o que não acontece no caso em apreço.

– *Conclusão sobre a primeira questão*

99. Daqui resulta, portanto, que as sanções disciplinares, como as do caso em apreço, devem ser objeto de uma fiscalização, ainda que incidental, por instâncias que satisfaçam os requisitos associados à qualidade de «órgão jurisdicional» na aceção do direito da União, relativos à compatibilidade dessas sanções com os princípios e as disposições que fazem parte da ordem pública da União, e que conduzem, em caso de ilegalidade, à sua anulação.

100. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que limita a fiscalização da legalidade das sanções disciplinares, como as que estão em causa no processo principal, por «órgãos jurisdicionais» na aceção do direito da União, a uma fiscalização a título incidental que pode, em caso de ilegalidade, conduzir exclusivamente à atribuição de uma indemnização pecuniária às pessoas a quem essas sanções foram aplicadas. Esses órgãos jurisdicionais devem poder anular essas sanções e conceder, se for caso disso, medidas provisórias que permitam garantir a plena eficácia da decisão judicial a proferir quanto ao mérito [55].

101. Devo insistir no facto de a resposta que preconizo se basear na premissa de que a fiscalização dos órgãos jurisdicionais administrativos italianos constitui a única fiscalização efetuada pelos «órgãos jurisdicionais» na aceção do direito da União sobre a legalidade das sanções disciplinares desportivas. Em contrapartida, se um dos órgãos de justiça desportiva italianos, cuja efetividade da fiscalização da legalidade não é aqui posta em causa, satisfizesse todos os requisitos associados à qualidade de «órgão jurisdicional», não poderia ser declarada nenhuma violação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [56].

102. Parece-me, portanto, útil dedicar alguns desenvolvimentos a esta problemática relativa à qualidade de «órgão jurisdicional» dos órgãos de justiça desportiva italianos.

[54] Acórdão Cairo Network (n.os 75 e 78).

[55] Na audiência, o CONI afirmou que a revogação das decisões dos órgãos de justiça desportiva, tal como previsto no artigo 63.º do Código de Justiça Desportiva do CONI, permite à parte que obteve a declaração da ilegalidade de uma sanção disciplinar pelo órgão jurisdicional administrativo obter que esses órgãos se conformem, neste ponto, com a decisão deste último órgão jurisdicional. Supondo que tal seja estabelecido, este elemento não me parece suficiente para excluir a incompatibilidade das disposições nacionais em causa com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lido à luz do artigo 47.º da Carta.

[56] Nessa hipótese, poderia, quando muito, verificar-se se as regras nacionais que regulam as modalidades processuais de uma via de recurso existente respeitam os requisitos de equivalência e de efetividade inerentes ao artigo 47.º da Carta. V. Acórdão de 21 de dezembro de 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), que examinei nas minhas Conclusões no processo AW «T» (C-225/22, EU:C:2025:270, n.os 47 a 50).

– *Quanto à qualidade de «órgão jurisdicional» dos órgãos de justiça desportiva italianos*

103. Segundo jurisprudência constante desde o Acórdão Vaassen-Göbbels [57], o caráter de «órgão jurisdicional», na aceção do artigo 267.º TFUE, pressupõe que estejam reunidos determinados requisitos, como a origem legal do organismo, a sua permanência, o caráter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo nele pendente, a aplicação, por esse organismo, das regras de direito e a sua independência [58].

104. A exigência de independência comporta um aspeto de ordem externa e um aspeto de ordem interna. Este último está ligado ao conceito de «imparcialidade» e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste [59]. Em meu entender, é precisamente a imparcialidade dos órgãos de justiça desportiva italianos que deve ser objeto de um exame aprofundado por parte do órgão jurisdicional de reenvio.

105. Assim, tendo em conta o contexto dos processos principais, tal exame não deve ignorar o quadro jurídico de análise resultante do Acórdão Ali Riza e o. c. Turquia [60] proferido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») [61].

106. Importa recordar que o processo que deu origem a esse acórdão tinha origem nos recursos interpostos no Comité de Arbitragem da Federação Turca de Futebol (TFF) de decisões tomadas contra jogadores ou árbitros de futebol pelo Comité de Resolução de Litígios (DRC) e pela Comissão Disciplinar desta federação, respetivamente. Após ter observado que os membros do Comité de Arbitragem eram nomeados pelo Conselho de Administração (*Board of Directors*) da TFF, ele próprio nomeado na íntegra pela assembleia desta mesma federação (*Congress*), e que o Conselho de Administração dispunha de uma ampla margem de apreciação no exercício do seu poder de nomeação, o TEDH examinou, num primeiro momento, a questão de saber se existiam garantias suficientes para assegurar que os membros do Comité de Arbitragem exerciam as suas funções ao abrigo de pressões externas e, num segundo momento, se o Comité de Arbitragem era composto por membros que podiam ser considerados independentes e imparciais relativamente às organizações profissionais implicadas nesses processos [62].

107. Quanto ao primeiro ponto, o TEDH considerou que os membros do Comité de Arbitragem não estavam ao abrigo de pressões, nomeadamente do Conselho de Administração, devido à existência de um certo número de «ligações organizacionais e estruturais marcantes» entre estas duas entidades, que davam uma indicação do «nível de influência considerável de que goza o Conselho de Administração no funcionamento do Comité de Arbitragem» [63]. Em apoio desta conclusão, o TEDH considerou os seguintes elementos. Primeiro, mesmo que os membros desse comité beneficiassem de uma segurança de emprego, a duração do seu mandato correspondia à dos membros do Conselho de Administração. Segundo, os membros do Comité de Arbitragem

57 Acórdão de 30 de junho de 1966 (61/65, EU:C:1966:39).

58 V., por último, Acórdão de 1 de agosto de 2025, Daka e o. (C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, EU:C:2025:592, n.º 53 e jurisprudência aí referida).

59 V. Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 61 e jurisprudência aí referida).

60 TEDH, 28 de janeiro de 2020, Ali Riza e o. c. Turquia (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610).

61 Recorde-se que o artigo 52.º, n.º 3, da Carta precisa que, na medida em que esta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa convenção. Ora, tal como resulta das explicações relativas ao artigo 47.º da Carta, o segundo parágrafo deste artigo corresponde ao artigo 6.º, n.º 1, da CEDH. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deve velar por que a sua interpretação do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta assegure um nível de proteção que não viole o garantido pelo artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, conforme interpretado pelo TEDH [V. Acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes) (C-791/19, EU:C:2021:596, n.º 165 e jurisprudência aí referida)].

62 V. TEDH, 28 de janeiro de 2020, Ali Riza e o. c. Turquia (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, §§ 209 e 217).

63 TEDH, 28 de janeiro de 2020, Ali Riza e o. c. Turquia (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, § 216) (tradução livre).

tinham o direito de receber uma remuneração, bem como o reembolso das suas despesas de deslocação e um subsídio de alojamento, cujos montantes eram determinados pelo Conselho de Administração. Terceiro, não estava previsto nenhum procedimento específico em caso de contestação da independência ou da imparcialidade de um membro do Comité de Arbitragem pelas partes.

108. Quanto ao segundo ponto, o TEDH salientou que o Conselho de Administração e a assembleia da TFF eram ambos maioritariamente compostos por representantes dos clubes de futebol, entidades inevitavelmente envolvidas em certos litígios da competência do Comité de Arbitragem.

109. Há recordar que, nos termos da legislação italiana em causa, a adoção das sanções disciplinares aplicadas pela FIGC e pelo CONI é da competência de dois órgãos intrafederais (Tribunal Federal e Tribunal Federal de Recurso) e de um órgão extrafederal (Conselho de Garantia do Desporto).

110. No que respeita ao Tribunal Federal e ao Tribunal Federal de Recurso, o poder de nomeação dos seus membros pertence ao Consiglio federale (Conselho Federal) [64] e o exercício desse poder parece ser enquadrado unicamente pelo critério da «competência específica e da experiência adquirida no ordenamento jurídico desportivo» [65]. O risco de os membros desses órgãos estarem expostos a pressões por parte do Conselho Federal pode ser acrescido pelo facto de a duração do seu mandato corresponder à dos conselheiros federais (quatro anos, renováveis duas vezes) e de a Commissione federale di garanzia (Comissão Federal de Garantia) [66], também nomeada pelo Conselho Federal, ter o poder de os destituir, nomeadamente, «por motivos sérios de oportunidade» [67].

111. No que respeita à composição do Conselho Federal, catorze dos seus vinte membros são eleitos pelas diferentes ligas nacionais de futebol [68], que são, por sua vez, emanados dos clubes de futebol, cujos dirigentes podem, como no caso em apreço, estar envolvidos nos processos perante os referidos órgãos intrafederais.

112. No que respeita ao Conselho de Garantia do Desporto, a nomeação dos seus membros está reservada ao Conselho Nacional do CONI [69]. A duração do seu mandato (quatro anos) corresponde à dos membros deste último [70]. O Conselho Nacional nomeia ainda os membros da Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva (Comissão de Garantia dos Órgãos de Justiça, Controlo e Tutela da Ética Desportiva), que é titular do poder de destituir os membros do Conselho de Garantia do Desporto [71]. A composição

64 V. artigo 27.º, n.º 3, do Statuto della FIGC (Estatuto da FIGC), aprovado pelo Conselho Nacional do CONI, por deliberação n.º 479 de 20 de novembro de 2024.

65 V. artigo 35.º, n.º 1, do Estatuto da FIGC.

66 A Comissão Federal de Garantia é um órgão responsável principalmente por verificar se os membros do Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recurso cumprem os requisitos exigidos para o exercício dessas funções. [v. artigo 5.º, n.º 3, do Codice di Giustizia sportiva CONI (Código de Justiça Desportiva do CONI), por Deliberação n.º 1538, Conselho Nacional de 9 de novembro de 2015, aprovado pelo decreto Presidenza Consiglio dei Ministri (Decreto do presidente do Conselho de Ministros) em 16 de dezembro de 2015].

67 V. artigo 5.º, n.º 3, do Código de Justiça Desportiva do CONI e artigo 34.º do Estatuto da FIGC.

68 V. artigo 26.º do Estatuto da FIGC.

69 V. artigo 6.º, n.º 4, alínea l1), do Estatuto do CONI.

70 V. artigo 5.º, n.º 2, e artigo 12.º-A, n.º 7, do Estatuto do CONI.

71 V. artigo 13.º-B, n.º 3, do Estatuto do CONI.

do Conselho Nacional caracteriza-se pela presença de representantes das federações desportivas nacionais e a maioria dos votantes nesse órgão deve ser constituída pelos votos expressos por estes últimos [72].

113. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tendo em conta, nomeadamente, os elementos que acabam de ser recordados, se um dos órgãos de justiça desportiva italianos constitui um «órgão jurisdicional» na aceção do direito da União. Se assim fosse, o sistema de justiça desportiva concebido pelo legislador italiano, considerado no seu todo, não seria incompatível com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

Conclusão

114. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira e terceira questões prejudiciais submetidas pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) do seguinte modo:

1) O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lido à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que limita a fiscalização da legalidade das sanções disciplinares, como as que estão em causa no processo principal, por «órgãos jurisdicionais» na aceção do direito da União, a uma fiscalização a título incidental que pode, em caso de ilegalidade, conduzir exclusivamente à atribuição de uma indemnização pecuniária às pessoas a quem essas sanções foram aplicadas. Esses órgãos jurisdicionais devem poder anular essas sanções e conceder, se for caso disso, medidas provisórias que permitam garantir a plena eficácia da decisão judicial a proferir quanto ao mérito.

2) Os artigos 45.º e 56.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que uma legislação nacional, como a do caso em apreço, permita aos órgãos desportivos aplicar a um dirigente de um clube desportivo uma sanção disciplinar que o proíbe de exercer a sua atividade profissional a nível nacional e internacional durante 24 meses, desde que essa legislação e as sanções destinadas a assegurar o seu cumprimento sejam justificadas pela prossecução de um objetivo legítimo de interesse geral e que a fixação dessas sanções seja enquadrada por critérios transparentes, objetivos, não discriminatórios e proporcionados. Do mesmo modo, os artigos 101.º e 102.º TFUE não se opõem a tal legislação nacional.

[72] V. artigo 6.º, n.º 3, do Estatuto do CONI.