FOOTBALL GOVERNANCE ACT 2025: 3-4-3 REGULATÓRIO

FOOTBALL GOVERNANCE ACT 2025:REGULATORY 3-4-3

Francisco Leitão da Silva Verdelho*

Sumário: Introdução. A retaguarda | Requisitos Mínimos. A casa das máquinas | Condições Obrigatórias da Licença. A linha da frente | Deveres dos clubes. O guardião | Idoneidade de donos e dirigentes. O homem do apito | O Regulador. Conclusão.

Summary: Introduction. *At the Back | Threshold Requirements. The Engine Room | Mandatory Licence Conditions. Up Top | Duties on Clubs. Between the Sticks | Suitability of Owners and Officers. The Man in the Middle | The Regulator. Conclusion.*

Introdução

No dia 21 de julho de 2025, foi promulgado no Reino Unido, recebendo assento real, o *Football Governance Act 2025* (FGA), que inaugura um regime de licenciamento para clubes de futebol que operem equipas em competições especificadas no Reino Unido[1], ancorado na atuação do novo *Independent Football Regulator* (IFR).

O FGA resulta de um caminho longo que começou em abril de 2021 com o comissionamento pelo Secretário de Estado da Cultura, Media e Desporto, da *Fan-Led Review of Football Governance*[2], que viria a ser publicada em novembro de 2021, com o objetivo de identificar os problemas que afetam o futebol inglês, no sentido de propor soluções para proteger esses "ativos vitais da comunidade"[3]. Refira-se que este trabalho foi liderado por uma comissão independente de adeptos sem associação governamental.

Nesta sequência, em abril de 2022, o Governo do Reino Unido publica o *Government Response to the Fan-Led Review of Football Governance*[4], em que aceita a necessidade de reforma e alinha 10 recomendações estratégicas para a implementação da reforma. A 23 de fevereiro de 2023, é publicado o *Policy Paper*, intitulado *A sustainable future - reforming club football Governance*[5], que concretiza

* Advogado na CMS Portugal.

[1] *Premier League, EFL Championship, EFL League One, EFL League Two* e *National League*, conforme definidos por despacho do Secretário de Estado competente.

[2] *Fan-Led Review of Football Governance*: <https://www.gov.uk/government/publications/fan-led-review-of-football-governance-securing-the-games-future/fan-led-review-of-football-governance-securing-the-games-future>;

[3] *Fan-Led Review of Football Governance*, página 22;

[4] *Government Response to the Fan-Led Review of Football Governance*: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1071032/E02740691_CP_658_Gov_Resp_Ind_Review_Football_Accessible.pdf>.

[5] *A sustainable future - reforming club football Governance*: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138225/Reform_of_club_football_governance_-_White_Paper.pdf>, que foi estudado por nós em VERDELHO, Francisco - "A reforma do Futebol: Uma análise do Policy Paper – A Sustainable Future – Reforming Club

as recomendações previamente alinhadas e delineia um plano estratégico para a implementação de um regulador, que culminou no anteprojeto do FGA, agora promulgado.

O FGA resulta, por um lado, de um reconhecimento fundamental da relevância dos clubes de futebol nas comunidades que se inserem e, por outro, do contexto de desenvolvimento exponencial da indústria do Futebol, no Reino Unido, na Europa e no Mundo.

O FGA procura acompanhar, reagir, a este momento do Futebol com a introdução do IFR e de um regime de licenciamento, que condiciona à detenção de licença a operação de uma equipa por um clube de futebol numa das competições referidas. Igualmente, o FGA estabelece a orgânica e poderes do IFR, prevendo ainda uma parte específica para o tema da distribuição de receitas que, no Reino Unido, assume uma relevância particular, especialmente no contexto da distribuição de receitas televisivas entre *Premier League* e *English Football League*, na qual o IFR poderá passar a intervir em certas circunstâncias.

O objeto de análise do presente trabalho será a estrutura e requisitos do regime de licenciamento estabelecido pelo FGA, o *full license test*, previsto na seção 18(3) do FGA, com exclusão dos temas da estrutura orgânica, poderes do IFR e distribuição de receitas, sem prejuízo da consideração final do IFR como figura essencial na operacionalização deste regime. Refira-se ainda que o IFR está dotado de poderes de *enforcement* que são condição necessária para a efetiva implementação de um regime de licenciamento.

Ora, o *full license test* assenta na combinação de três pilares: os três requisitos mínimos (*threshold requirements*), as quatro condições obrigatórias da licença (*mandatory licence conditions*) e as três categorias de deveres dos clubes (*duties on clubs*), que deverão estar satisfeitos para estar verificado o *full license test*. Em sentido inverso, para verificação do *full license test* será ainda necessário que não se registe uma circunstância que ponha em causa a idoneidade de donos e dirigentes de um clube, conforme determinado pelo IFR, nos termos do FGA.

Neste trabalho, procuramos adotar uma abordagem esquemática aos critérios estabelecidos para o *full license test*, estabelecendo um paralelo com o esquema tático 3-4-3 e fazendo referências ocasionais à realidade portuguesa, no contexto continental europeu. Partindo de um 11 inicial arrumado, pretendemos, ainda, expor como os requisitos introduzidos se cruzam e interligam entre si, à imagem de uma equipa de futebol.

A retaguarda - *Requisitos Mínimos*

O *full license test* tem como três requisitos: os recursos financeiros mínimos, os recursos não financeiros mínimos e o envolvimento dos adeptos. No seu conjunto, traduzem-se num teste eclético de sustentabilidade, através de um critério de "adequação" dinâmico aplicado ao contexto específico de cada clube, nestas três áreas distintas.

Recursos Financeiros Mínimos

Na vertente financeira, o clube deve evidenciar que dispõe de recursos apropriados face às atividades que desenvolve ou pretende desenvolver. A avaliação contempla, entre outros, a sua estrutura societária e, se aplicável, a do grupo, o plano financeiro mais recente (ver infra), incluindo a identificação de riscos e os mecanismos de mitigação, o plano estratégico de negócio e o enquadramento competitivo em que atua. O objetivo é promover a resiliência dos clubes e assegurar a coerência entre estratégia, financiamento e gestão de risco, incluindo liquidez, capacidade de absorção de choques e disciplina orçamental.

Recursos Não Financeiros Mínimos

No domínio não financeiro, o foco desloca-se para as capacidades organizacionais, por referência às qualificações, experiência, formação e desempenho de donos e dirigentes, mas também à qualidade da estrutura de governo societário dos

---

Football Governance em confronto com o novo Regime Jurídico das Sociedades Desportivas", in Revista de Direito do Desporto, Ano IV, n.º 17, AAFDL / FPF PORTUGAL FOOTBALL SCHOOL, 2024;

clubes, revelada, designadamente, na declaração de *corporate governance* (ver infra). Neste contexto, o que se pretende assegurar é a robustez dos controlos internos, do modelo de reporte e da gestão de risco.

Envolvimento dos Adeptos (Fan Engagement)

Como último elemento desta linha defensiva (dos clubes), o requisito de *fan engagement* impõe que o clube disponha de meios adequados e eficazes de consulta regular e consideração das opiniões dos adeptos em matérias relevantes. Essas matérias relevantes abrangem a direção estratégica e objetivos, as prioridades de negócio, questões operacionais e de *match-day* (incluindo bilhética), bem como o património do clube, nomeadamente estádio, emblema, cores principais da camisola, nome da equipa e os próprios planos do clube relativamente ao envolvimento adicional dos adeptos. Em contexto de insolvência de um clube, a consideração das opiniões dos adeptos é exigida apenas na medida em que as decisões permaneçam na esfera do clube.

A casa das máquinas - *Condições Obrigatórias da Licença*

As quatro condições obrigatórias da licença traduzem-se em exigências de conformidade contínua que resultam dos mesmos princípios que se visam assegurar com os requisitos mínimos. Para além das considerações gerais de adequação exigidas, exige-se que os clubes cumpram determinadas obrigações periódicas.

Plano Financeiro

A condição relativa ao plano financeiro impõe a submissão de um plano com conteúdo mínimo obrigatório, nomeadamente informação relativa ao financiamento e origem dos fundos, projeções de receitas e despesas e avaliação de riscos com planos de mitigação. O plano financeiro deve ser atualizado anualmente ou em intervalos menores, caso assim definido pelo IFR, e sempre que ocorram alterações materiais. Simultaneamente, o clube deve atuar em linha com o plano mais recente, sendo o plano vinculativo e suscetível de auditoria pelo IFR.

Declaração de Corporate Governance

A condição da declaração de *corporate governance* exige a sua apresentação e atualização junto do IFR. Este documento deve conter uma explicação substantiva sobre a aplicação do código de *corporate governance* do IFR (a publicar) e sobre ações de igualdade, diversidade e inclusão, com publicação online da versão mais recente. O IFR, por seu turno, publicará as declarações e um relatório setorial que sintetiza práticas, identifica problemas recorrentes e formula recomendações, numa lógica de transparência e aprendizagem regulatória.

O FGA detalha aquele que será o conteúdo do código de *corporate governance* do IFR, estabelecendo que este deve abranger a estrutura e o funcionamento dos órgãos dos clubes regulados. Inclui, nomeadamente, a natureza, composição e funções desses órgãos, bem como a forma como conduzem a sua atividade e os requisitos a que estão sujeitos.

Além disso, o código deverá considerar o papel dos clubes na promoção do bem-estar económico e social das comunidades locais, assim como a sua abordagem em matéria de igualdade, diversidade e inclusão. É também dada relevância à articulação e relação entre os diferentes órgãos internos do clube, numa lógica de governação coerente e transparente.

O IFR fica responsável por rever regularmente este código, podendo introduzir alterações ou substituí-lo quando necessário. Antes da sua publicação, deve consultar entidades relevantes, como a *Football Association* e outros representantes das entidades sujeitas, incluindo os clubes.

Consulta junto dos Adeptos

A condição de consulta junto dos adeptos exige processos regulares e adequados ao perfil do clube para auscultar e considerar as opiniões dos adeptos sobre matérias relevantes, nomeadamente as elencadas acima. A consulta junto dos adeptos pode envolver representantes eleitos ou outras formas representativas adequadas e deve ser calibrada ao *governance* do clube, às características da base de adeptos e aos recursos do clube. Caso a consulta envolva representantes eleitos,

cabe ao clube constituir um órgão para esse efeito. Neste contexto, fazemos um breve paralelismo com a realidade associativa dos maiores clubes em Portugal, Espanha e Alemanha, onde tal órgão corresponderia simplesmente à Assembleia Geral. No contexto britânico esta referência tem utilidade operacional, pois a realidade meramente societária dos clubes, desconetada juridicamente dos adeptos, pelo menos, até agora, exige a criação de um órgão através do qual se operacionalize a interação com os adeptos.

Declaração Anual

Para rematar, a condição de submissão de uma declaração anual exige que o clube reporte, numa base anual, as matérias que notificou, ou deveria ter notificado, ao abrigo do regime de idoneidade e das alterações materiais relevantes para as funções do IFR, podendo também incluir informação adicional especificada pelo regulador.

Em conjunto, estas condições instituem um ciclo de planeamento, execução e reporte que alimenta a verificação continuada dos requisitos mínimos.

A linha da frente *- Deveres dos clubes*

Para além dos requisitos mínimos e das condições obrigatórias da licença, o FGA estabelece um conjunto de deveres substantivos que visam proteger o património imaterial, *the heritage*, dos clubes do futebol, que aqui agrupamos em três grupos. Para além desta categorização, o próprio FGA elenca três tipos de deveres: os deveres aplicáveis aos clubes regulados e anteriormente regulados, os deveres aplicáveis aos clubes regulados e os deveres aplicáveis aos clubes com licença válida.

Integridade

Desde logo, os clubes regulados, e, quanto à proibição de competição, também os clubes que o tenham sido nos dez anos anteriores, não podem operar equipas em competições qualificadas como "proibidas" pelo IFR quando estas contrariem princípios de mérito desportivo e abertura ou coloquem em risco a sustentabilidade de competições e clubes e a própria "herança" do futebol britânico. Um dever que surge como reação clara aos projetos (à data de hoje, fracassados) de uma Superliga Europeia fechada, com acesso por convite apenas, procurando evitar que modelos fechados ou extras sistémicos corroam a integridade competitiva.

Proteção do Património e Identidade

No domínio patrimonial, a alienação, oneração ou relocalização do estádio está sujeita a aprovação regulatória, devendo apenas ser aceite quando não comprometa a estabilidade financeira do clube, não cause danos significativos ao património (*the heritage*) do clube, o clube tenha tomado medidas de consulta junto dos adeptos e tenha considerado as opiniões dos adeptos na decisão tomada. Caso se trate de um clube que tenha sido regulado no passado pelo IFR, nos últimos cinco anos, como será por exemplo um clube que tenha disputado nesse período um dos cinco escalões superiores do Futebol no Reino Unido, o IFR deve exigir que o clube tome todos os passos razoáveis para assegurar que a equipa jogue no estádio onde costuma disputar os seus jogos em casa (sendo a expressão inglesa mais feliz que "estádio": *home ground*).

A identidade do clube é também objeto de proteção qualificada. Alterações materiais ao emblema ou às cores predominantes da camisola principal dependem de apoio maioritário dos adeptos do clube residentes em Inglaterra ou no País de Gales, conforme aplicável, o que deverá ser demonstrado pelo clube. Por seu turno, a alteração do nome da equipa requer aprovação da *Football Association*. A mensagem regulatória é forte, fazendo-se inclusive referência à necessidade do apoio maioritário dos adeptos locais para a alteração do emblema e cores. A título comparativo, refira-se a este propósito a norma constante do Artigo 11.º, n.º 2, alínea (a) do Regime Jurídico das Sociedades Desportivas, aprovado pela Lei n.º 39/2023, de 4 de agosto, que prevê o direito de veto do clube fundador em deliberações da assembleia geral que tenham por objeto a fusão, cisão ou dissolução da sociedade, a mudança da localização da sede e os símbolos do clube desportivo, designadamente, emblema, equipamento, logótipos e outros sinais distintivos de comércio.

Transparência

Impõem-se ainda deveres transversais de transparência, estes maioritariamente aplicáveis apenas aos clubes com licença válida. Em geral, os clubes têm o dever de notificar ao IFR as mudanças materiais relevantes para o exercício das suas funções e, caso estejam em processos de insolvência, manter os adeptos informados da evolução dos mesmos.

Para clubes com licença válida acrescem obrigações de publicar uma declaração de pessoal (*personnel statement*) que identifique donos e dirigentes e as respetivas funções, bem como de suportar uma taxa que financiará a atividade do IFR, em termos a definir, mas que deverá ter em conta os recursos financeiros e o enquadramento competitivo de cada clube.

O guardião - *Idoneidade de donos e dirigentes*

Como garante do cumprimento do regime do *full license test*, o FGA prevê um regime de idoneidade de donos e dirigentes.

O FGA estabelece disposições que preveem a obrigatoriedade de notificação ao IFR antes de uma pessoa se tornar proprietária ou dirigente de um clube regulado, bem como nos casos em que ocorra uma alteração das circunstâncias relativas ao papel desempenhado por essa pessoa enquanto proprietária ou dirigente de um clube regulado. Adicionalmente, prevê a competência do IFR para proceder à avaliação da idoneidade de uma pessoa para exercer as funções de proprietária ou dirigente de um clube regulado. Por fim, estabelece as medidas que podem ou devem ser adotadas pelo IFR sempre que este determine, ou seja considerado como tendo determinado, que uma pessoa não reúne os requisitos de idoneidade para exercer as funções de proprietária ou dirigente de um clube regulado.

Para proprietários, o padrão de idoneidade combina honestidade e integridade com solidez financeira e suficiência de recursos, acrescido de uma salvaguarda específica relativa a fontes de riqueza associadas a criminalidade grave.

Para dirigentes, o crivo soma a competência às exigências de integridade e solidez financeira, ancorando a avaliação em qualificações, experiência e formação.

Em ambos os casos, uma pessoa não pode tornar-se proprietária ou dirigente de um determinado clube regulado sem que, na sequência de um pedido apresentado pela própria ao IFR, este determine que a mesma reúne os requisitos de idoneidade para exercer a função de proprietária ou dirigente do clube.

Uma falha na "baliza", tem um efeito sistémico. Caso algum proprietário ou dirigente de um clube regulado seja considerado não idóneo, o *full license test* falha. Adicionalmente, está prevista a possibilidade do IFR emitir ordens de desqualificação, ordens de afastamento de dirigentes e, no limite, ordens de alienação de propriedade a proprietários, nos termos do procedimento previsto no FGA.

O homem do apito - *O Regulador*

O *full license test* tem como árbitro o IFR, que tem a prerrogativa de validar se o mesmo se verifica em relação aos clubes regulados, mas também de atuar proactivamente no sentido de promover o seu cumprimento por parte dos clubes.

Neste contexto, o IFR dispõe de condições discricionárias nas molduras delimitadas no FGA. Em matéria financeira, as intervenções do FGA podem focar-se em gestão de dívida, requisitos de liquidez e limites globais de despesa, podendo também vedar financiamento com suspeita de ligação a criminalidade grave. No plano organizacional, as condições podem versar sobre controlos internos, gestão de risco e reporte financeiro, entre outros.

Prevê-se, ainda, em certas circunstâncias, que compromissos do organizador da competição possam substituir condições impostas aos clubes, demonstrando uma abertura a soluções setoriais quando assegurem os mesmos resultados substantivos. Nesses casos, o organizador de determinada competição comprometer-se-ia a tomar medidas em substituição da condição ou alteração proposta diretamente ao clube pelo IFR.

O incumprimento de qualquer elemento do *full license test* configura uma infração relevante e de-

sencadeia uma resposta sancionatória graduada. O leque de medidas vai de declarações públicas e coimas à imposição de apoio por *skilled persons*, injunções e, em casos agravados, suspensão ou revogação das licenças, o que impossibilita a participação nas competições. Em paralelo, a publicitação das decisões e a proporcionalidade dos encargos financeiros reforçam a responsabilização e os incentivos reputacionais à conformidade com o FGA.

Conclusão

No mesmo país que viu nascer o Futebol, o FGA surge como reação legislativa e regulatória nacional ao Futebol atual, de forma sistemática, concentrada e pelas mãos do poder legislativo do Estado. Por oposição ao oceano de legislação dispersa sobre o desporto e o Futebol, regulamentação desportiva emanada de federações e ligas e aos normativos transnacionais da FIFA e da UEFA, o FGA condensa num único instrumento legislativo um regime abrangente e coordenado de licenciamento, supervisão e *enforcement* aplicável aos clubes de futebol.

É razoável perguntar: fará sentido apenas no contexto britânico uma lei como o FGA? A verdade é que a temática subjacente ao FGA, isto é, a tensão entre a autorregulação insuficiente, historicamente exercida por federações e ligas através dos seus órgãos decisórios, e a intervenção do Estado na regulamentação do Futebol, não é exclusiva do Reino Unido. O que nos parece distintivo com a introdução do FGA é, por um lado, a concentração do normativo desportivo aplicável aos clubes de futebol num só instrumento legislativo e, por outro, a introdução de um regulador independente, o IFR, concebido à imagem dos sistemas regulatórios do setor bancário e do mercado de valores mobiliários. Este paralelismo não é casual: o FGA trata os clubes de futebol como entidades cuja má gestão, insolvência e desaparecimento produz externalidades negativas que transcendem os interesses dos seus proprietários, justificando, por isso, uma supervisão pública específica.

O esquema regulatório que aqui se expôs, arrumado no 3-4-3 que serviu de metáfora ao longo deste trabalho, tem como objetivo fundamental assegurar a preservação dos clubes de futebol enquanto ativos vitais das suas comunidades. Os três requisitos mínimos na retaguarda garantem a solidez financeira, organizacional e relacional com os adeptos. As quatro condições obrigatórias da licença, na casa das máquinas, instituem um ciclo contínuo de planeamento, governação, consulta e reporte. Os três grupos de deveres dos clubes, na linha da frente, protegem a integridade competitiva, o património e a identidade, e a transparência. Na base desta formação, o regime de idoneidade de donos e dirigentes funciona como guardião, e o IFR, enquanto árbitro, procura assegurar que as regras do jogo são efetivamente cumpridas.

Os desafios de implementação serão, naturalmente, consideráveis, no jogo jogado, entre a letra da lei e a realidade operacional dos clubes, antecipam-se fricções, resistências e a necessidade de adaptação por parte do IFR. Contudo, a ideia de um esquema tático organizado, com posições definidas e complementares, motiva confiança. O FGA oferece ao Futebol britânico, e ao debate regulatório internacional sobre o desporto, um modelo estruturado que merece acompanhamento atento e estudo continuado. Pelo Futebol.