



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

22 de janeiro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Livre prestação de serviços — Jogos de fortuna e azar — Regulamentação nacional — Reorganização do sistema das concessões mediante um alinhamento temporal dos prazos — Novo concurso — Concessões de duração inferior à das antigas concessões — Restrição — Razões imperiosas de interesse geral — Proporcionalidade»

No processo C-463/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Itália), por decisão de 2 de julho de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 23 de agosto de 2013, no processo

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

contra

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

sendo intervenientes:

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scommesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatora), E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 22 de outubro de 2014,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Stanley International Betting Ltd, por D. Agnello e M. Mura, avvocati,
- em representação da Stanleybet Malta Ltd, por F. Ferraro, R. A. Jacchia, A. Terranova e D. Agnello, avvocati,
- em representação da SNAI SpA, por A. Fratini e F. Filpo, avvocati,
- em representação da Lottomatica Scommesse Srl, por A. Vergerio di Cesana, C. Benelli e G. Fraccastoro, avvocati,
- em representação da Sisal Match Point Spa, por L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro e F. Vetrò, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino, avvocato dello Stato, e I. Volpe, esperto,
- em representação do Governo belga, por J.-C. Halleux e L. Van den Broeck, na qualidade de agentes, assistidos por P. Vlaemminck, advocaat,
- em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Montaguti e H. Tserepa-Lacombe, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE, bem como dos princípios da igualdade de tratamento e da efetividade.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Stanley International Betting Ltd (a seguir «Stanley International Betting») e a Stanleybet Malta Ltd (a seguir «Stanleybet Malta») ao Ministero dell'Economia e delle Finanze e à Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, a propósito da organização de um novo concurso que prevê concessões de duração inferior à das concessões anteriormente adjudicadas.

Quadro jurídico

- 3 A legislação italiana preceitua, em substância, que a participação na organização de jogos de fortuna e azar, incluindo a recolha de apostas, está sujeita à obtenção de uma concessão e de uma autorização de polícia.
- 4 Antes da adoção das alterações da legislação aplicável, em 2002, não podiam ser adjudicadas concessões para jogos de fortuna e azar aos operadores constituídos sob a forma de sociedades de capital, cujas ações estivessem cotadas nos mercados regulamentados. Por conseguinte, esses operadores estavam excluídos dos concursos para a atribuição de concessões, realizados em 1999. A incompatibilidade dessa exclusão com os artigos 43.º CE e 49.º CE foi declarada, designadamente, no acórdão Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 O Decreto-Lei n.º 223, de 4 de julho de 2006, que aprova disposições urgentes para a retoma económica e social, para o controlo e a racionalização das despesas públicas, bem como intervenções em matéria de receitas fiscais e de luta contra a fraude fiscal, convertido pela Lei n.º 248, de 4 de agosto de 2006 (GURI n.º 18, de 11 de agosto de 2006), procedeu a uma reforma do setor dos jogos em Itália, destinada a assegurar a sua conformidade com as exigências do direito da União.
- 6 Na sequência, nomeadamente, do acórdão Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80), o setor dos jogos de fortuna e azar foi reformado pelo Decreto-Lei n.º 16, de 2 de março de 2012, que aprova disposições urgentes em matéria de simplificação fiscal, de melhoria da eficácia e de reforço dos procedimentos de controlo (GURI n.º 52, de 2 de março de 2012, p. 1), convertido, após alterações, na Lei n.º 44, de 26 de abril de 2012 (GURI n.º 99, de 28 de abril de 2012, suplemento ordinário n.º 85, pp. 1 e segs.; texto coordenado, pp. 23 e segs.; a seguir «Decreto-Lei n.º 16»).
- 7 O artigo 10.º, n.ºs 9 octies e 9 novies do Decreto-Lei n.º 16 prevê:

«9 octies No âmbito de uma reorganização das disposições em matéria de jogos públicos, incluindo as disposições em matéria de apostas sobre eventos desportivos, igualmente hípicas, e não desportivos, as disposições do presente número têm por objetivo favorecer a referida reorganização, mediante um primeiro alinhamento temporal dos prazos das concessões para a recolha das apostas em causa, respeitando a exigência de adaptação das regras nacionais de seleção das pessoas que, por conta do Estado, recolhem apostas sobre eventos desportivos, incluindo hípicas, e não desportivos, aos princípios formulados no acórdão [Costa e Cifone, EU:C:2012:80]. Para o efeito, atendendo à caducidade próxima de um grupo de concessões para a recolha das referidas apostas, a Administração Autónoma dos Monopólios do Estado abre imediatamente, e, em todo o caso, o mais tardar em 31 de julho de 2012, um concurso para a seleção das pessoas responsáveis pela recolha dessas apostas, respeitando, pelo menos, os seguintes critérios:

 - a) possibilidade de participação das pessoas que já exerciam uma atividade de recolha de jogos num dos Estados do Espaço Económico Europeu, por aí terem a sede legal e operacional, ao abrigo de uma autorização válida e eficaz emitida segundo as disposições em vigor na ordem jurídica do referido Estado, e que sejam igualmente idóneas e fiáveis e possuam as capacidades económicas e patrimoniais indicadas pela Administração Autónoma dos Monopólios do Estado [...];
 - b) adjudicação de concessões, válidas até 30 de junho de 2016, para a recolha, exclusivamente numa rede física, de apostas sobre eventos desportivos, igualmente hípicas, e não desportivos, em agências, até ao máximo de 2 000, que tenham por atividade exclusiva a comercialização de produtos de jogos públicos, sem obrigação de distâncias mínimas entre as agências ou relativamente a outros pontos de recolha, já ativos, de apostas idênticas;
 - c) prevê-se, como componente do preço, um valor de base do mercado de 11 000 EUR por agência;

- d) celebração de contratos de concessão de teor conforme com os princípios formulados no acórdão [Costa e Cifone, EU:C:2012:80)] e com as disposições nacionais compatíveis em vigor em matéria de jogos públicos;
- e) possibilidade de gerir as agências em qualquer município ou província, sem limites numéricos de carácter territorial nem condições mais favoráveis em comparação com concessionários já autorizados a recolher apostas idênticas ou que, em todo o caso, se possam revelar favoráveis a estes últimos;
- f) constituição de cauções [...].

9 novies Os concessionários para a recolha das apostas referidas no n.º 9 octies, cujos contratos terminem em 30 de junho de 2012, prosseguem a atividade de recolha até à data da celebração dos contratos de concessão adjudicados em conformidade com o referido número. [...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 8 A Stanley International Betting e a Stanleybet Malta interpuseram um recurso no Consiglio di Stato (Conselho de Estado) destinado à reforma do acórdão do Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) n.º 1884/2013.
- 9 Esse acórdão tinha por objeto um concurso para a adjudicação, em regime de concessão, de 2 000 direitos para a exploração conjunta de jogos públicos através da implementação de uma rede física de salões de jogo e da gestão destes últimos, nos termos do artigo 10.º, n.ºs 9 octies e 9 novies, do Decreto-Lei n.º 16 (a seguir «concurso»).
- 10 A Stanley International Betting, uma sociedade registada no Reino Unido, e a sua filial maltesa, Stanleybet Malta, operam em Itália, através de operadores denominados «centros de transmissão de dados» (a seguir «CTD»), situados em instalações abertas ao público, cujos titulares põem à disposição dos jogadores a ligação telemática e transmitem os dados de cada aposta às recorrentes no processo principal.
- 11 Esta atividade é exercida em Itália, há cerca de quinze anos, por intermédio dos titulares dos CTD, com base numa relação sob a forma contratual do mandato sem posse dos títulos de concessão e sem a autorização de polícia.
- 12 Dado que consideram ter sido excluídas dos anteriores concursos, realizados em 1999 e 2006, as recorrentes no processo principal pedem a anulação do novo concurso, invocando a sua natureza discriminatória e contrária aos acórdãos Placanica e o. (EU:C:2007:133) e Costa e Cifone (EU:C:2012:80), e solicitam a organização de um novo concurso.
- 13 As recorrentes no processo principal criticam, em especial, a introdução de discriminações quanto à duração das novas concessões, que é de 40 meses e, por conseguinte, sensivelmente inferior à duração, compreendida entre nove e doze anos, das anteriores concessões, bem como quanto à exclusividade da atividade de comercialização dos produtos dos jogos públicos e à proibição de cessão das concessões.
- 14 Alegam, designadamente, que estas condições restritivas não lhes permitem participar no concurso de forma útil, nomeadamente tendo em conta as sanções ligadas às causas de revogação, de suspensão e de caducidade da concessão, como a perda da caução em caso de caducidade e a cessão, a título gratuito, do uso dos bens materiais e imateriais detidos em regime de propriedade que constituem a sua rede de gestão e de recolha do jogo no termo da concessão.

- 15 Sublinharam que correm um sério risco de caducidade e de revogação das concessões eventualmente adquiridas, em razão do contencioso que envolve os CTD através dos quais operam em Itália. Por conseguinte, as recorrentes no processo principal consideraram que foram colocadas numa situação que as obrigava a escolher entre renunciar a exercer a atividade em Itália e correr o risco da caducidade das concessões eventualmente adquiridas e da perda das cauções prestadas.
- 16 O Tribunale amministrativo regionale del Lazio julgou o recurso inadmissível, com fundamento em que as recorrentes no processo principal não haviam participado no concurso cuja anulação requeriam. Na sequência dessa sentença, as recorrentes recorreram para o Consiglio di Stato.
- 17 Este último órgão jurisdicional considera que, embora seja verdade que as disposições controvertidas relativas às novas concessões são mais estritas e pormenorizadas do que as previstas no passado, são, contudo, mais claras, visam todos os participantes, incluindo os antigos concessionários, e aplicam-se igualmente às relações já existentes, pelo que é difícil compreender em que consiste a suposta «vantagem» perpetuada a favor dos antigos concessionários.
- 18 Por outro lado, cerca de 120 dos restantes participantes no concurso em causa, incluindo importantes grupos estrangeiros que não fazem parte dos operadores existentes e cuja estrutura operacional é análoga à dos recorrentes no processo principal, não fizeram críticas ao concurso.
- 19 Ademais, segundo esse órgão jurisdicional, mesmo que tenham uma duração inferior à das anteriormente adjudicadas, as novas concessões são, contudo, igualmente menos onerosas e menos constrangedoras economicamente para o candidato a concessionário.
- 20 Por conseguinte, não deixando de exprimir a sua opinião, segundo a qual os artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE não se opõem às disposições nacionais controvertidas, o órgão jurisdicional de reenvio considera, contudo, necessário questionar o Tribunal de Justiça a este respeito.
- 21 Nestas condições, o Consiglio di Stato decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Devem os artigos 49.º TFUE e seguintes e 56.º TFUE e seguintes, bem como os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça [...] no seu acórdão [Costa e Cifone (EU:C:2012:80)], ser interpretados no sentido de que se opõem à realização de um concurso para adjudicação de concessões com uma duração inferior às que foram adjudicadas no passado, quando o referido concurso tenha sido aberto a fim de obviar às consequências decorrentes da ilegalidade da exclusão de vários operadores de anteriores concursos?
 - 2) Devem os artigos 49.º TFUE e seguintes e 56.º TFUE e seguintes, bem como os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça [...] no mesmo acórdão [Costa e Cifone (EU:C:2012:80)], ser interpretados no sentido de que se opõem a que a exigência de reorganização do sistema através de um alinhamento temporal dos prazos das concessões seja considerada uma justificação adequada para a menor duração das concessões objeto de concurso comparativamente à duração das concessões adjudicadas no passado?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 22 A Lottomatica Scommesse Srl impugna, no essencial, a competência do Tribunal de Justiça. Afirma que, atendendo ao poder de apreciação dos Estados-Membros, não cabe ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a questão de saber se a fixação de uma duração, mais ou menos reduzida, das concessões em matéria de jogos de fortuna e azar é compatível com os artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE. A questão desta compatibilidade é da competência do juiz nacional e não do Tribunal de Justiça.
- 23 A este respeito, há que observar que esta sociedade não contesta que a legislação italiana em causa deve estar em conformidade com os artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE. Ora, o âmbito dos artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE está sujeito à apreciação do Tribunal de Justiça, e o órgão jurisdicional de reenvio solicita precisamente uma interpretação destes artigos, a fim de determinar se a duração das referidas concessões está em conformidade com os mesmos.
- 24 Por conseguinte, há que considerar que o Tribunal de Justiça é competente para responder às questões prejudiciais.

Quanto à admissibilidade

- 25 O Governo italiano considera que o pedido de decisão prejudicial deve ser declarado inadmissível, já que a decisão de reenvio não expõe suficientemente o quadro factual que permita ao Tribunal de Justiça dar uma resposta útil.
- 26 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só se pode recusar pronunciar sobre um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder de forma útil às questões que lhe são submetidas (acórdão Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 27 Resulta igualmente de jurisprudência constante que a necessidade de se chegar a uma interpretação do direito da União que seja útil ao juiz nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar no qual se inserem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões. Além disso, a decisão de reenvio deve indicar as razões precisas que conduziram o juiz nacional a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União e a considerar necessário apresentar questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça (acórdão Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 28 Ora, a decisão de reenvio descreve de maneira suficiente o quadro jurídico e factual dos litígios no processo principal, e as indicações fornecidas por esse órgão jurisdicional permitem determinar o alcance das questões submetidas.
- 29 Nestas circunstâncias, há que considerar que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto ao mérito

- 30 Com a sua primeira e segunda questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE e os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional no domínio dos jogos de fortuna e azar, que prevê a organização de um novo concurso para concessões de duração inferior à das concessões anteriormente adjudicadas, em razão de uma reorganização do sistema mediante um alinhamento temporal dos prazos das concessões.
- 31 Por um lado, há que analisar se a regulamentação nacional em causa no processo principal, ao impor uma duração mais curta para as novas concessões do que para as antigas, está em conformidade com os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade.
- 32 A este respeito, importa precisar que, embora, no acórdão Costa e Cifone (EU:C:2012:80), o Tribunal de Justiça também tenha analisado a conformidade da regulamentação italiana com a obrigação de transparência e o princípio da segurança jurídica, tal análise já não se impõe no caso concreto, dado que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as disposições em causa no processo principal têm um grau de clareza suficiente, já não podendo ser invocado que não têm uma formulação clara, precisa e unívoca.
- 33 Por outro lado, há que apreciar se o motivo invocado pelas autoridades nacionais para justificar a duração mais curta das novas concessões, nomeadamente a reorganização do sistema das concessões mediante um alinhamento temporal dos prazos, é suscetível de justificar uma eventual restrição das liberdades garantidas pelos Tratados.

Quanto ao respeito dos princípios da igualdade de tratamento e da efetividade

- 34 No litígio em causa no processo principal, as recorrentes solicitam a revogação das concessões em curso, a anulação do último concurso e a organização de outro concurso com base em critérios não discriminatórios. Sustentam que as autoridades italianas não tinham o direito de escolher entre a revogação e a redistribuição das concessões em curso e a abertura de concurso para um número adequado de novas concessões e que, em todo o caso, a opção efetuada infringe os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade.
- 35 Todavia, como o Tribunal de Justiça já considerou, tanto a revogação e a redistribuição das antigas concessões como a abertura de concursos para um número adequado de novas concessões poderiam ser soluções adequadas. Ambas as soluções são, em princípio, suscetíveis de sanar, pelo menos para o futuro, a exclusão ilegal de certos operadores, ao permitir-lhes exercer a sua atividade no mercado nas mesmas condições que os operadores existentes (acórdão Costa e Cifone, EU:C:2012:80, n.º 52).
- 36 Daqui decorre que as autoridades nacionais podem escolher entre as referidas soluções, em virtude da margem de apreciação dos Estados-Membros, num domínio não harmonizado como o dos jogos de fortuna e azar, estando a margem de apreciação, contudo, enquadrada pelos princípios da equivalência e da efetividade.
- 37 Com efeito, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, cabe à ordem jurídica nacional prever modalidades procedimentais que garantam a salvaguarda dos direitos que os operadores retiram do efeito direto do direito da União, na condição, porém, de as mesmas não serem menos favoráveis do que as que regem situações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência) e de não impossibilitarem, na prática, ou dificultarem excessivamente o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (acórdãos Placanica e o., EU:C:2007:133, n.º 63, e Costa e Cifone, EU:C:2012:80, n.º 51).

- 38 Além disso, para respeitar o princípio da igualdade de tratamento e o dever de transparência que dele decorre, os regimes de licenciamento dos jogos de fortuna e azar devem basear-se em critérios objetivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, de modo a enquadrar o exercício do poder de apreciação das autoridades, para que este não seja utilizado de forma arbitrária (acórdão Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, n.º 42).
- 39 Ora, como o Tribunal de Justiça já declarou, o próprio facto de os operadores existentes terem podido começar a sua atividade alguns anos antes dos operadores ilegalmente excluídos, e terem assim podido estabelecer-se no mercado com um certo renome e uma clientela fidelizada, confere-lhes uma vantagem concorrencial indevida. Conceder aos operadores existentes vantagens concorrenciais «adicionais» em relação aos novos concessionários tem por consequência manter e reforçar os efeitos da exclusão ilegal destes últimos concursos e constitui, portanto, uma violação do princípio da igualdade de tratamento. Além disso, uma medida como essa dificulta excessivamente o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União a operadores ilegalmente excluídos do último concurso e, portanto, não respeita o princípio da efetividade (v. acórdão Costa e Cifone, EU:C:2012:80, n.º 53).
- 40 Daqui decorre que, para ser conforme aos princípios da igualdade de tratamento e da efetividade, uma regulamentação nacional não deve conceder aos operadores existentes vantagens concorrenciais «adicionais» em relação aos novos concessionários.
- 41 Quanto ao respeito do princípio da igualdade de tratamento, há que observar que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as disposições em causa no processo principal não carecem de clareza, visam todos os participantes, incluindo os antigos concessionários, e aplicam-se igualmente às concessões já existentes sem conferir vantagens concorrenciais «adicionais» aos operadores existentes. Embora seja verdade que esta apreciação não é partilhada pelas recorrentes no processo principal, cabe recordar, a este respeito, que não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se, no âmbito de um reenvio prejudicial, sobre a interpretação das disposições nacionais nem decidir se a interpretação que o órgão jurisdicional de reenvio faz das mesmas é correta (v., nomeadamente, acórdão Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 42 Por outro lado, importa igualmente ter em consideração o facto de que, como decorre da decisão de reenvio, as recorrentes no processo principal operam no território italiano por intermédio dos CTD, há cerca de quinze anos, sem possuírem os títulos de concessão e sem autorização de polícia, pelo que não podem ser verdadeiramente qualificadas de «novos operadores no mercado».
- 43 Quanto ao princípio da efetividade, deve precisar-se que, ainda segundo o órgão jurisdicional de reenvio, mesmo que tenham uma duração inferior à das anteriormente adjudicadas, as novas concessões são, contudo, igualmente menos onerosas e menos constrangedoras economicamente para o candidato a concessionário.
- 44 Assim, afigura-se que, no litígio em causa no processo principal, está assegurado o respeito dos princípios da igualdade de tratamento e da efetividade.

Quanto à justificação de restrições às liberdades garantidas pelos artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE

- 45 É jurisprudência constante que devem ser consideradas restrições à liberdade de estabelecimento e/ou à livre prestação de serviços as medidas que proíbam, perturbem ou tornem menos atrativo o exercício das liberdades garantidas pelos artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE (v., nomeadamente, acórdão Duomo Gpa e o., C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, n.ºs 35 e 36 e jurisprudência referida).

- 46 Assim, uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que sujeita o exercício de uma atividade económica à obtenção de uma concessão e prevê diversos casos de caducidade da concessão constitui um entrave às liberdades garantidas pelos artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE (v. acórdão Costa e Cifone, EU:C:2012:80, n.º 70).
- 47 Importa, todavia, apreciar se tal restrição pode ser admitida a título das medidas derrogatórias, por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública, expressamente previstas nos artigos 51.º TFUE e 52.º TFUE, aplicáveis, igualmente, em matéria de livre prestação de serviços por força do artigo 62.º TFUE, ou justificada, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por razões imperiosas de interesse geral (acórdão Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, n.º 22 e jurisprudência referida).
- 48 Assim, segundo jurisprudência constante, as restrições às atividades de jogos de fortuna e azar podem ser justificadas por razões imperiosas de interesse geral, como a proteção dos consumidores e a prevenção da fraude e da incitação dos cidadãos a uma despesa excessiva ligada ao jogo (acórdão Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 49 Além disso, no que se refere à regulamentação italiana dos jogos de fortuna e azar, o Tribunal de Justiça declarou que o objetivo relacionado com a luta contra a criminalidade associada aos jogos de fortuna e azar é suscetível de justificar as restrições às liberdades fundamentais que decorrem desta regulamentação (v. acórdão Biasci e o., C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, n.º 23).
- 50 No caso vertente, no que se refere à qualificação de «razão imperiosa de interesse geral» do motivo invocado pelas autoridades nacionais para justificar a duração mais curta das novas concessões, a saber, a reorganização do sistema das concessões mediante um alinhamento temporal dos prazos, é verdade que, segundo jurisprudência constante, considerações de ordem puramente administrativa não podem justificar uma derrogação, por um Estado-Membro, às regras do direito da União. Este princípio é tanto mais aplicável quanto a derrogação em causa equivale a excluir ou a restringir o exercício de uma das liberdades fundamentais do direito da União (v. acórdão Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, n.º 37 e jurisprudência referida).
- 51 Todavia, importa recordar a especificidade da regulamentação dos jogos de fortuna e azar, que faz parte dos domínios em que há divergências consideráveis de ordem moral, religiosa e cultural entre os Estados-Membros. Na falta de harmonização a nível da União Europeia na matéria, compete a cada Estado-Membro verificar, nesses domínios, segundo a sua própria escala de valores, as exigências que a proteção dos interesses em questão implica, sendo da competência do órgão jurisdicional de reenvio a identificação dos objetivos efetivamente prosseguidos pela regulamentação nacional, no âmbito de um processo que o Tribunal de Justiça é chamado a conhecer nos termos do artigo 267.º TFUE (acórdão Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 52 Por isso, neste domínio específico, as autoridades nacionais beneficiam de um amplo poder de apreciação para determinar as exigências que a proteção do consumidor e da ordem social implica e, desde que os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça sejam também respeitados, cabe a cada Estado-Membro apreciar se, no contexto dos objetivos legítimos que prossegue, é necessário proibir, total ou parcialmente, as atividades associadas a jogos e apostas, ou apenas restringi-las, e prever, para o efeito, modalidades de controlo mais ou menos estritas (v. acórdão Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 53 Daqui decorre que, neste contexto específico, a reorganização do sistema de concessões mediante um alinhamento temporal dos prazos, ao prever uma duração mais curta para as novas concessões do que para as concessões anteriormente adjudicadas, pode contribuir para a prossecução coerente dos objetivos legítimos de reduzir as oportunidades de jogo ou de combater a criminalidade associada a esses jogos e pode, também, cumprir os requisitos de proporcionalidade exigidos.

- 54 Caso, futuramente, as autoridades nacionais quisessem reduzir o número de concessões adjudicadas ou exercer um controlo mais estrito das atividades no domínio dos jogos de fortuna e azar, tais medidas seriam facilitadas se todas as concessões fossem adjudicadas por um período de igual duração e terminassem ao mesmo tempo.
- 55 Atendendo ao exposto, há que responder às questões submetidas que os artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE e os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a organização de um novo concurso para concessões de duração inferior à das concessões anteriormente adjudicadas, em razão de uma reorganização do sistema mediante um alinhamento temporal dos prazos das concessões.

Quanto às despesas

- 56 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

Os artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE e os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a organização de um novo concurso para concessões de uma duração inferior à das concessões anteriormente adjudicadas, em razão de uma reorganização do sistema mediante um alinhamento temporal dos prazos das concessões.

Assinaturas