



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

11 de junho de 2015*

«Reenvio prejudicial — Livre prestação de serviços — Jogos de fortuna ou azar — Impostos nacionais que incidem na exploração de slot machines instaladas em salas de jogos — Legislação nacional que proíbe a exploração de slot machines fora dos casinos — Princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima — Diretiva 98/34/CE — Obrigação de comunicar à Comissão os projetos de regras técnicas — Responsabilidade do Estado-Membro pelos prejuízos causados por uma legislação contrária ao direito da União»

No processo C-98/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Fővárosi Törvényszék (Hungria), por decisão de 13 de fevereiro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de março de 2014, no processo

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

contra

Magyar Állam,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, S. Rodin (relator), A. Borg Barthet, M. Berger e F. Biltgen, juízes

advogado-geral: N. Jääskinen,

secretário: I. Illéssy,

vistos os autos e após a audiência de 14 de janeiro de 2015,

* Língua do processo: húngaro.

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, da Lixus Szerencsejáték Szervező kft, da Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, da Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft e da Megapolis Terminal Szolgáltató kft, por L. Kelemen, ügyvéd,
- em representação do Magyar Állam, por T. Bogdán e I. Janitsáry, ügyvédek,
- em representação do Governo húngaro, por M. Fehér e G. Koós, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck e J.-C. Halleux, na qualidade de agentes, assistidos por P. Vlaeminck e B. Van Vooren, advocaten,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e T. Müller, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes e P. de Sousa Inês, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por D. Loma-Osorio Lerena e A. Tokár, 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 do artigo 6.º, n.º 3, TUE, dos artigos 34.º, 36.º, 52.º, n.º 1, 56.º e 61.º TFUE e dos artigos 1.º, 8.º e 9.º da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO L 204 de p. 37), conforme alterada pela Diretiva 2006/96/CE do Conselho, de 20 de novembro de 2006 (JO L 363, p. 81, a seguir «Diretiva 98/34»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, a Lixus Szerencsejáték Szervező kft, a Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, a Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft et a Megapolis Terminal Szolgáltató kft ao Magyar Állam (Estado húngaro), a propósito de uma ação de indemnização intentada por estas sociedades pelos prejuízos sofridos em resultado da aplicação de leis nacionais, relativas à exploração de *slot machines*, contrárias ao direito da União.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 1.º da Diretiva 98/34 tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva entende-se por:

[...]

3. 'Especificação técnica': a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita à denominação de venda, à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem, bem como aos processos de avaliação da conformidade.

[...]

4. 'Outra exigência': uma exigência, distinta de uma especificação técnica, imposta a um produto por motivos de defesa, nomeadamente dos consumidores, ou do ambiente, e que vise o seu ciclo de vida após a colocação no mercado, como sejam condições de utilização, de reciclagem, de reutilização ou de eliminação, sempre que essas condições possam influenciar significativamente a composição ou a natureza do produto ou a sua comercialização.

[...]

11. 'Regra técnica': uma especificação técnica, outro requisito ou uma regra relativa aos serviços, incluindo as disposições administrativas que lhes são aplicáveis e cujo cumprimento seja obrigatório *de jure* ou *de facto*, para a comercialização, a prestação de serviços, o estabelecimento de um operador de serviços ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante desse Estado, assim como, sob reserva das disposições referidas no artigo 10.º, qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa dos Estados-Membros que proíba o fabrico, a importação, a comercialização, ou a utilização de um produto ou a prestação ou utilização de um serviço ou o estabelecimento como prestador de serviços.

Constituem nomeadamente regras técnicas *de facto*:

— [...]

— [...]

— as especificações técnicas, outros requisitos ou regras relativas aos serviços, relacionados com medidas de carácter fiscal ou financeiro que afetem o consumo de produtos ou de serviços, incitando à observância dessas especificações técnicas, outros requisitos, ou regras relativas aos serviços; não se incluem as especificações técnicas, outros requisitos ou as regras relativas aos serviços relacionados com os regimes nacionais de segurança social.

[...]»

- 4 O artigo 8.º, n.º 1, desta diretiva dispõe:

«Sob reserva do disposto no artigo 10.º, os Estados-Membros comunicarão imediatamente a Comissão qualquer projeto de regra técnica, exceto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativa a essa norma. Enviarão igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas já transparecerem do projeto.

[...]»

- 5 Segundo o artigo 9.º da referida diretiva:

«1. Os Estados-Membros adiarão a adoção de um projeto de regra técnica por três meses a contar da data de receção, pela Comissão, da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º

[...]

7. Os n.ºs 1 a 5 não se aplicam sempre que um Estado-Membro:

- por razões urgentes, resultantes de uma situação grave e imprevisível que envolva a defesa da saúde das pessoas e dos animais, a preservação das plantas ou a segurança e, no que se refere às regras relativas aos serviços, a ordem pública, nomeadamente a proteção dos menores, tenha de elaborar, com a maior brevidade, regras técnicas a adotar e aplicar de imediato, sem possibilidade de proceder a uma consulta [...]

[...]

Na comunicação referida no artigo 8.º, o Estado-Membro deverá indicar os motivos que justificam a urgência das medidas em questão. A Comissão pronunciar-se-á sobre essa comunicação no mais curto prazo possível, tomará as medidas adequadas em caso de recurso abusivo a este procedimento e manterá também o Parlamento Europeu informado.»

6 O artigo 10.º, n.º 4, desta mesma diretiva tem a seguinte redação:

«O artigo 9.º não é aplicável às especificações técnicas ou outros requisitos, nem às regras relativas aos serviços a que se refere o ponto 11, segundo parágrafo, terceiro travessão, do artigo 1.º»

Direito húngaro

- 7 O artigo 26.º, n.º 3, da Lei XXXIV de 1991, sobre a organização dos jogos de fortuna ou azar (a seguir «lei dos jogos de fortuna ou azar»), na sua versão aplicável até 9 de outubro de 2012, autorizava a exploração de *slot machines* quer em casinos quer em salas de jogos exploradas por sociedades comerciais criadas exclusivamente para esse fim.
- 8 Segundo o artigo 33.º desta lei, na redação aplicável até 31 de outubro de 2011, o imposto de montante fixo sobre o jogo que incidia na exploração de *slot machines* ascendia, por posição de jogo e por mês, a 100 000 forints húngaros (HUF) para as *slot machines* instaladas em salas de jogos das categorias I e II. Em derrogação desta norma, as *slot machines* instaladas em «casinos eletrónicos» estavam sujeitas a um imposto que ascendia a 120 000 HUF, não obstante estes serem considerados um tipo específico de salas de jogos da categoria I. O imposto era devido no início de cada mês. À exploração das *slot machines* em casinos de jogos aplicava-se um regime fiscal distinto.
- 9 O artigo 33.º da lei dos jogos de fortuna ou azar foi alterado pelo artigo 27.º da Lei CXXV de 2011, que altera determinadas leis tributárias destinadas à promoção da estabilidade das finanças públicas (a seguir «lei de alteração de 2011»), com efeitos a 1 de novembro de 2011, de forma a elevar estes montantes a 700 000 HUF para as *slot machines* instaladas em casinos eletrónicos e a 500 000 HUF para as instaladas nas outras salas de jogos das categorias I e II. O referido artigo 27.º instituiu igualmente um imposto proporcional sobre os jogos que incide na exploração de *slot machines* em salas de jogos, desde que as receitas líquidas, por máquina, atinjam ou ultrapassem, num determinado trimestre, o montante de 900 000 HUF. Relativamente às máquinas que admitem mais do que uma posição de jogo, o limiar aplicável era calculado multiplicando 900 000 HUF pelo número de posições de jogo. Este imposto ascendia a 20% da fração das receitas trimestrais líquidas da máquina superior a 900 000 HUF.
- 10 Além disso, a lei de alteração de 2011 previa que as *slot machines* instaladas em salas de jogos fossem, a partir de 1 de janeiro de 2013, obrigatoriamente ligadas a um servidor central explorado por uma sociedade comercial, de acordo com determinadas condições, e ao qual os serviços de inspeção dos jogos de fortuna ou azar teriam acesso em tempo real.

- 11 O artigo 26.º, n.º 3, da lei dos jogos de fortuna ou azar foi posteriormente alterado, com efeitos a partir de 10 de outubro de 2012, pelo artigo 5.º da Lei CXLIV de 2012, que altera a Lei XXXIV de 1991 sobre a organização dos jogos de fortuna ou azar (a seguir «lei de alteração de 2012»), de forma a reservar aos casinos de jogos o direito exclusivo de exploração das *slot machines*.
- 12 O artigo 8.º da lei de alteração de 2012 aditou um artigo 40.º/A à lei dos jogos de fortuna ou azar, cujo n.º 1 previa que as autorizações relativas à exploração de *slot machines* instaladas em salas de jogos, emitidas antes da data de entrada em vigor desta lei de alteração, caducavam no dia seguinte a essa data e que os concessionários de jogos de fortuna ou azar estavam obrigados a remeter essas autorizações às autoridades tributárias, no prazo de quinze dias a contar da mesma data.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 13 As demandantes no processo principal são sociedades comerciais que, até à entrada em vigor da lei de alteração de 2012, exploravam *slot machines* em salas de jogos. Exerciam as suas atividades com recurso, principalmente, a equipamentos provenientes de outros Estados-Membros. Uma parte da sua clientela era constituída por cidadãos da União Europeia de férias na Hungria.
- 14 Nos termos da regulamentação húngara vigente entre 16 de agosto de 1991 e 9 de outubro de 2012, as *slot machines* podiam ser exploradas em casinos e em salas de jogos, através da obtenção de autorizações administrativas concedidas pelos serviços de inspeção dos jogos de fortuna ou azar. As entidades que exploram salas de jogos, como as demandantes no processo principal, estavam sujeitas ao pagamento de um imposto de montante fixo que ascendia, em 31 de outubro de 2011, a 100 000 HUF por *slot machine*.
- 15 A lei de alteração de 2011 impôs que as *slot machines* exploradas em salas de jogos fossem ligadas a um servidor central, a partir de 1 de janeiro de 2013.
- 16 Esta lei quintuplicou também, com efeitos a partir de 1 de novembro de 2011, o valor do imposto mensal de montante fixo sobre o jogo que incide na exploração das *slot machines* instaladas em salas de jogos, acrescentando-lhe também um imposto proporcional, calculado com base numa percentagem das receitas trimestrais líquidas de cada máquina. O montante do imposto que incide na exploração de *slot machines* instaladas em casinos manteve-se, por seu lado, inalterado.
- 17 Em 30 de setembro de 2011, ou seja, no dia seguinte ao da publicação da lei de alteração de 2011, o Governo húngaro comunicou à Comissão Europeia o texto desta lei, sem indicar, contudo, que o aumento dos impostos instituído pela referida lei se inseria no âmbito de aplicação da Diretiva 98/34. A dilação prevista no artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva não foi respeitada.
- 18 A implementação do sistema de exploração de *slot machines* com base num servidor central, conforme fora prevista pela lei de alteração de 2011, foi finalmente abandonada, tendo o Parlamento húngaro aprovado, em 2 de outubro de 2012, sob proposta do governo de 1 de outubro de 2012, a lei de alteração de 2012 que proibiu a exploração de *slot machines* fora dos casinos. Para justificar tal proibição, o legislador invocou a prevenção da criminalidade e da dependência do jogo, bem como considerações de saúde pública relacionadas com a prevenção da dependência do jogo. Esta lei entrou em vigor em 10 de outubro de 2012, ou seja, no dia seguinte ao da sua publicação. No dia subsequente, ou seja, em 11 de outubro de 2012, as autorizações de exploração das *slot machines* em salas de jogos expiraram automaticamente, sem que o legislador tivesse previsto indemnizações para os operadores em questão.
- 19 Em 1 de outubro de 2012, o Governo húngaro comunicou à Comissão o projeto da lei de alteração de 2012, qualificando-a de medida financeira na aceção do artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34. Nos termos do artigo 10.º, n.º 4, desta diretiva, não foi aplicada nenhuma dilação. Em 15 de outubro de

2012, a Comissão manifestou a este governo a sua discordância quanto a essa qualificação. O referido governo invocou então a existência de razões urgentes na aceção do artigo 9.º, n.º 7, da referida diretiva.

- 20 As demandantes no processo principal intentaram uma ação contra o Magyar Állam no Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste), destinada a obter uma indemnização pelos prejuízos pretensamente sofridos na sequência da aplicação de determinadas disposições da lei de alteração de 2011 e da lei de alteração de 2012. Segundo as demandantes, os alegados prejuízos resultam do pagamento dos impostos sobre os jogos que liquidaram, da depreciação das suas *slot machines* e das despesas incorridas no âmbito do processo principal.
- 21 O Magyar Állam pediu que a ação fosse julgada improcedente, contestando quer a base jurídica desta quer os montantes reclamados pelas demandantes no processo principal.
- 22 Por despacho de 13 de fevereiro de 2014, o Fővárosi Törvényszék decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes quinze questões prejudiciais:
- «1) É compatível com o artigo 56.º TFUE uma legislação não discriminatória de um Estado-Membro que, mediante um ato único e sem período de adaptação, quintuplica o anterior montante do imposto direto a pagar sobre as *slot machines* exploradas em salas de jogos, denominado ‘imposto sobre o jogo’, e institui um imposto sobre o jogo [proporcional] calculado com base numa taxa percentual, de tal modo que restringe a atividade dos concessionários de jogos de fortuna ou azar que exploram salas de jogos?
 - 2) Pode o artigo 34.º TFUE ser interpretado no sentido de que se inclui no seu âmbito de aplicação uma legislação não discriminatória de um Estado-Membro que, mediante um ato único e sem período de adaptação, quintuplica o anterior montante de imposto direto a pagar pelas *slot machines* exploradas em salas de jogos, denominado ‘imposto sobre o jogo’, e institui um imposto sobre o jogo [proporcional] calculado com base numa taxa percentual, de tal modo que restringe a importação de *slot machines* para a Hungria, a partir do território da União Europeia?
 - 3) Em caso de resposta afirmativa à primeira e/ou à segunda questão, pode um Estado-Membro invocar exclusivamente a regularização da situação orçamental no [âmbito da] aplicação dos artigos 36.º TFUE, 52.º, n.º1, TFUE e 61.º TFUE, ou da [existência de] razões imperiosas?
 - 4) Em caso de resposta afirmativa à primeira e/ou à segunda questão, devem ter-se em conta os princípios gerais de direito, à luz do artigo 6.º, n.º 3, TUE, relativamente às restrições estabelecidas por um Estado-Membro e à concessão de um período de adaptação à nova norma tributária?
 - 5) Em caso de resposta afirmativa à primeira e/ou à segunda questão, deve o acórdão [de 5 de março de 1996,] *Brasserie du Pêcheur* [e *Factortame*] [C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79] ser interpretado no sentido de que a violação dos artigos 34.º TFUE e/ou 56.º TFUE pode dar origem a um dever de indemnização do Estado-Membro, uma vez que tais disposições — devido ao seu efeito direto — conferem direitos aos particulares dos Estados-Membros?
 - 6) Pode a Diretiva 98/34[...] ser interpretada no sentido de que uma norma tributária de um Estado-Membro que quintuplica simultaneamente o montante de um imposto direto, o imposto sobre o jogo a pagar pelas *slot machines* exploradas em salas de jogos e institui um imposto [proporcional] calculado com base numa taxa percentual constitui uma ‘regra técnica *de facto*’?
 - 7) Em caso de resposta afirmativa à sexta questão, podem os particulares de um Estado-Membro alegar que esse Estado violou os artigos 8.º, n.º 1 e/ou 9.º, n.º 1 da Diretiva 98/34[...], e por isso não cumpriu as suas obrigações, o que dá origem a um dever de indemnização, [ou seja], a

referida [d]iretiva tem como objeto conferir direitos individuais? Que aspetos deve o juiz nacional apreciar para decidir se o [Magyar Állam] cometeu ou não uma violação suficientemente caracterizada e a que tipo de indemnização pode essa violação dar origem?

- 8) É compatível com o artigo 56.º TFUE uma legislação não discriminatória de um Estado-Membro que proíbe com efeitos imediatos a exploração de *slot machines* em salas de jogos sem conceder um período de transição ou de adaptação nem uma indemnização adequada aos concessionários de jogos de fortuna ou azar afetados, e simultaneamente estabelece a favor dos casinos um monopólio de exploração das *slot machines*?
- 9) Pode o artigo 34.º TFUE ser interpretado no sentido de que também deve ser determinante e aplicável na hipótese de um Estado-Membro adotar uma legislação não discriminatória que, embora não proíba diretamente a importação de *slot machines* a partir de território da União Europeia, restringe ou proíbe o uso e a exploração efetivos das referidas máquinas através da organização de jogos de fortuna ou azar, sem conceder aos concessionários de jogos de fortuna ou azar afetados que desenvolvem essa atividade um período de transição ou de adaptação nem uma indemnização?
- 10) Em caso de resposta afirmativa à [oitava e/ou à nona questões], que critérios deve o juiz nacional ter em conta para resolver a questão da necessidade, da adequação e da proporcionalidade da restrição, no [âmbito de] aplicação dos artigos 36.º TFUE, 52.º, n.º 1, TFUE e 61.º TFUE ou da [existência de] razões imperiosas?
- 11) Em caso de resposta afirmativa à [oitava e/ou à nona questões], devem ter-se em conta os princípios gerais de direito, à luz do artigo 6.º, n.º 3, TUE, relativamente às proibições estabelecidas por um Estado-Membro e à concessão de um período de adaptação? Devem ter-se em conta os direitos fundamentais — como o direito de propriedade e a proibição de privação da propriedade sem direito a indemnização — no que respeita à restrição feita no caso em apreço e, na hipótese de a resposta ser afirmativa, de que modo?
- 12) Em caso de resposta afirmativa à [oitava e/ou à nona questões], deve o acórdão [de 5 de março de 1996], Brasserie du Pêcheur [e Factortame] [C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79] ser interpretado no sentido de que a violação dos artigos 34.º TFUE e/ou 56.º TFUE, pode dar origem a um dever de indemnização do Estado-Membro, uma vez que tais disposições — devido ao seu efeito direto — conferem direitos aos particulares dos Estados-Membros?
- 13) Pode a Diretiva 98/34[...] ser interpretada no sentido de que uma norma de um Estado-Membro que, ao limitar aos casinos a exploração de *slot machines*, proíbe a sua exploração em salas de jogos constitui ‘outra exigência’?
- 14) Em caso de resposta afirmativa à [décima terceira] questão, podem os particulares de um Estado-Membro alegar que esse Estado violou os artigos 8.º, n.º 1, e/ou 9.º, n.º 1, da Diretiva 98/34..., e por isso não cumpriu as suas obrigações, o que dá origem a um dever de indemnização? Que aspetos deve o juiz nacional apreciar para decidir se o demandado cometeu ou não uma violação suficientemente caracterizada e a que tipo de indemnização pode essa violação dar origem?
- 15) O princípio de direito [da União] segundo o qual os Estados-Membros estão obrigados a indemnizar os particulares pelos prejuízos decorrentes das violações d[o] direito [da União] imputáveis aos Estados-Membros também é aplicável nos casos em que o Estado-Membro tem soberania no domínio a que se refere a norma adotada? Neste caso, servem também de orientação os direitos fundamentais e os princípios fundamentais de direito resultantes das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 23 A título preliminar, o Governo húngaro contesta, em substância, a competência do Tribunal de Justiça para responder às questões submetidas, pelo facto de o litígio no processo principal não apresentar, na falta de qualquer elemento transfronteiriço, nenhum elemento de conexão com o direito da União.
- 24 A este propósito, há que recordar que as legislações nacionais, como as que estão em causa no processo principal, que são indistintamente aplicáveis aos nacionais húngaros e aos nacionais de outros Estados-Membros, regra geral, só são suscetíveis de ser abrangidas pelas disposições relativas às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE na medida em que sejam aplicáveis a situações que tenham umnexo com as trocas comerciais entre os Estados-Membros (v., neste sentido, acórdãos Anomar e o., C-6/01, EU:C:2003:446, n.º 39, e Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, n.º 21).
- 25 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que uma parte da clientela das demandantes no processo principal era constituída por cidadãos da União de férias na Hungria.
- 26 Ora, os serviços que um prestador estabelecido num Estado-Membro fornece, sem se deslocar, a um destinatário estabelecido noutro Estado-Membro constituem uma prestação de serviços transfronteiriça, na aceção do artigo 56.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, n.ºs 21 e 22; Gambelli e o., C-243/01, EU:C:2003:597, n.º 53; e Comissão/Espanha, C-211/08, EU:C:2010:340, n.º 48).
- 27 Além disso, não se pode excluir de forma alguma que operadores estabelecidos em Estados-Membros diferentes da Hungria tenham estado ou estejam interessados em abrir salas de jogos no território húngaro (v., neste sentido, acórdãos Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 40, e Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, n.º 21).
- 28 Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça é competente para responder às questões submetidas.

Quanto à existência de restrições às liberdades fundamentais

Quanto à primeira e segunda questões

- 29 Com a sua primeira e segunda questões, que devem ser apreciadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se uma legislação nacional, como a lei de alteração de 2011, que, sem prever um período transitório, quintuplica o valor de um imposto de montante fixo que incide na exploração de *slot machines* em salas de jogos e, em acréscimo, institui um imposto proporcional sobre esta mesma atividade, constitui uma restrição à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços, garantidas, respetivamente, pelos artigos 34.º TFUE e 56.º TFUE.
- 30 A título preliminar, há que salientar que uma legislação desta natureza afeta diretamente a atividade de exploração das *slot machines*. Em contrapartida, só indiretamente, em consequência da influência que exerce sobre esta atividade, é que tal legislação é suscetível de afetar a importação destas máquinas.
- 31 Sem que seja necessário analisar a importação de *slot machines* como acessória da atividade de exploração dessas máquinas, importa assinalar que, mesmo que a atividade de exploração destes aparelhos estivesse ligada à operação que consiste na sua importação, a primeira dessas atividades enquadrar-se-ia nas disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços e a segunda nas disposições relativas à livre circulação de mercadorias (acórdão Anomar e o., C-6/01, EU:C:2003:446, n.º 55).

- 32 Ora, mesmo supondo que uma legislação nacional, como a lei de alteração de 2011, seja suscetível de criar obstáculos à importação de *slot machines*, na medida em que limita as respetivas possibilidades de exploração, o Tribunal de Justiça, na ausência de precisões suficientes sobre as consequências efetivas da legislação em causa na importação das *slot machines*, não está em condições, no âmbito do presente processo, de se pronunciar sobre a questão de saber se o artigo 34.º TFUE se opõe à aplicação de tal legislação (v., neste sentido, acórdão Läärä e o., C-124/97, EU:C:1999:435, n.º 26).
- 33 Nestas condições, tal legislação deve ser examinada apenas da perspetiva do artigo 56.º TFUE.
- 34 A este propósito, importa esclarecer, antes de mais, que, embora a fiscalidade direta seja da competência dos Estados-Membros, estes devem, todavia, exercer essa competência no respeito do direito da União, nomeadamente, das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado (v., neste sentido, acórdão Blanco e Fabretti, C-344/13 e C-367/13, EU:C:2014:2311, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 35 O artigo 56.º TFUE exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição à livre prestação de serviços, ainda que esta restrição seja indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja suscetível de impedir, colocar entraves ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos (v., neste sentido, acórdãos Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, n.º 23 e jurisprudência referida, e HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, n.º 16).
- 36 Em contrapartida, o artigo 56.º TFUE não tem por objeto medidas cujo único efeito é o de gerar custos suplementares para a prestação em causa e que afetam da mesma maneira a prestação de serviços entre Estados-Membros e a prestação de serviços interna de um Estado-Membro (acórdão Mobistar e Belgacom Mobile, C-544/03 e C-545/03, EU:C:2005:518, n.º 31).
- 37 É pacífico que a lei de alteração de 2011 não prevê nenhuma discriminação direta entre as sociedades húngaras e as sociedades estabelecidas noutros Estados-Membros que exploram *slot machines* em salas de jogos no território húngaro, uma vez que o imposto de montante fixo e o imposto proporcional instituídos por esta lei são cobrados em condições idênticas em relação a todas estas sociedades.
- 38 Por outro lado, não resulta da decisão de reenvio nem das observações apresentadas pelas partes no processo que as sociedades que exploram salas de jogos no mercado húngaro estejam maioritariamente estabelecidas noutros Estados-Membros, caso em que as legislações em causa no processo principal seriam suscetíveis de constituir uma discriminação indireta contra os prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros (v., neste sentido, acórdãos Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, n.º 18, e Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, n.ºs 39 e 41).
- 39 Todavia, as demandantes no processo principal alegam que a lei de alteração de 2011, ao aumentar drasticamente o montante dos impostos que incidem na exploração de *slot machines* em salas de jogos, impediu uma exploração rentável destas máquinas por parte das entidades que exploram salas de jogos e concedeu, assim, em relação a esta atividade uma exclusividade de facto às entidades que exploram casinos. Em particular, quando uma sala de jogos da categoria I realizasse, em média, receitas mensais que ascendessem a 200 000 HUF por *slot machine*, a cobrança do montante de 500 000 HUF a título do imposto mensal de montante fixo implicaria, só por si, uma perda mensal média imediata de 300 000 HUF por *slot machine*. Em qualquer caso, mesmo admitindo que algumas entidades exploradoras de salas de jogos auferissem receitas mais elevadas, o benefício remanescente após dedução dos referidos impostos e despesas diversas seria inexistente ou, pelo menos, mínimo.

- 40 A este respeito, há que observar que, na hipótese de a lei de alteração de 2011 ser efetivamente suscetível de impedir, colocar entraves ou tornar menos atrativo o exercício da livre prestação de serviços de exploração de *slot machines* nas salas de jogos na Hungria, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, esta deve ser considerada um entrave à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE.
- 41 Seria esse o caso se o órgão jurisdicional de reenvio constatasse que o aumento de impostos previsto pela lei de alteração de 2011 teve como efeito confinar a atividade de exploração de *slot machines* aos casinos, aos quais não se aplica este aumento. Deste modo, o referido aumento teria produzido um efeito comparável ao de uma proibição da exploração de *slot machines* fora dos casinos, que a jurisprudência constante considera um entrave à livre prestação de serviços (v., nomeadamente, acórdãos Anomar e o., C-6/01, EU:C:2003:446, n.º 75, e Comissão/Grécia, C-65/05, EU:C:2006:673, n.º 53).
- 42 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, sem prever um período transitório, quintuplica o valor de um imposto de montante fixo que incide na exploração de *slot machines* em salas de jogos e, em acréscimo, institui um imposto proporcional sobre esta mesma atividade, constitui uma restrição à livre prestação de serviços, garantida pelo artigo 56.º TFUE, desde que seja suscetível de impedir, colocar entraves ou tornar menos atrativo o exercício da livre prestação de serviços de exploração de *slot machines* em salas de jogos, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 43 Pelos motivos mencionados nos n.ºs 30 a 32, não há que responder à segunda questão.

Quanto à oitava e nona questões

- 44 Com a sua oitava e nona questões, que devem ser apreciadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se uma legislação nacional, como a lei de alteração de 2012, que, sem prever um período transitório nem a indemnização das entidades exploradoras de salas de jogos, proíbe a exploração de *slot machines* fora dos casinos, constitui uma restrição à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços, garantidas, respetivamente, pelos artigos 34.º TFUE e 56.º TFUE.
- 45 A título preliminar, importa observar que alguns argumentos apresentados ao Tribunal de Justiça pelas partes no processo principal dizem respeito a problemas que não estão abrangidos pelas questões prejudiciais acima referidas e que são relativos a elementos de facto estranhos ao quadro factual conforme descrito na decisão de reenvio.
- 46 Em especial, as demandantes no processo principal invocaram nas suas observações escritas, e o Governo húngaro confirmou na audiência, que só os operadores titulares de uma concessão atribuída pelo Magyar Állam estão autorizados a explorar um casino no território húngaro. Ora, as concessões de exploração de um casino são apenas atribuídas a um número limitado de estabelecimentos e podem, em determinadas circunstâncias, ser atribuídas sem concurso público prévio. Além disso, segundo as demandantes no processo principal, até à presente data, só obtiveram uma concessão sociedades estabelecidas na Hungria. Deste modo, os procedimentos húngaros de atribuição destas concessões prejudicam, na prática, os operadores estabelecidos noutros Estados-Membros.
- 47 A questão da conformidade dos referidos procedimentos com o direito da União é, no entanto, distinta da questão da conformidade com o direito da União da proibição da exploração de *slot machines* fora dos casinos, que é a única que é objeto das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.
- 48 A este respeito, importa precisar que cabe exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional definir o objeto das questões que pretende submeter ao Tribunal de Justiça. Este não pode, a pedido de uma das partes no processo principal, proceder ao exame de questões que não lhe foram submetidas pelo

órgão jurisdicional nacional. Se este último, perante a evolução do litígio, considerar necessário obter elementos suplementares de interpretação do direito da União, caber-lhe-á consultar de novo o Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdãos CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, n.º 10; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklisias e o., C-381/89, EU:C:1992:142, n.º 19; e Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, n.º 29). Não cabe, pois, ao Tribunal de Justiça apreciar os argumentos referidos no n.º 46 do presente acórdão.

- 49 Consequentemente, há que determinar se uma legislação nacional como a lei de alteração de 2012 constitui um entrave à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços, na medida em que proíbe a exploração de *slot machines* fora dos casinos, sendo esta questão independente da de saber se, por outro lado, a regulamentação húngara relativa ao procedimento de atribuição de concessões de exploração de um casino encerra igualmente restrições a estas liberdades.
- 50 Pelas razões expostas nos n.ºs 30 a 32, há que analisar tal legislação nacional apenas da perspetiva do artigo 56.º TFUE.
- 51 A este propósito, resulta, nomeadamente, da jurisprudência recordada no n.º 41 que uma legislação nacional que só autoriza a exploração e a prática de determinados jogos de fortuna ou azar em casinos constitui um entrave à livre prestação de serviços.
- 52 Nestas condições, há que responder à oitava questão que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, sem prever um período transitório nem a indemnização das entidades exploradoras de salas de jogos, proíbe a exploração de *slot machines* fora dos casinos, constitui uma restrição à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE.
- 53 Não há que responder à nona questão.

Quanto à justificação das restrições à livre prestação de serviços

- 54 Com a sua terceira, quarta, décima e décima primeira questões, que devem ser apreciadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, em que medida as restrições que podem decorrer de legislações nacionais como as que estão em causa no processo principal podem ser admitidas a título de medidas derogatórias expressamente previstas nos artigos 51.º TFUE e 52.º TFUE, aplicáveis nesta matéria nos termos do artigo 62.º TFUE, ou justificadas, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por razões imperiosas de interesse geral.
- 55 Uma vez que a lei de alteração de 2011 e a lei de alteração de 2012 se inscrevem, uma e outra, no âmbito de uma reforma nacional que tem por objeto dificultar a exploração das *slot machines* e que o legislador húngaro invocou os mesmos objetivos para justificar ambas as legislações, há que apreciar conjuntamente a questão da eventual justificação das restrições que decorrem das referidas leis.

Quanto à existência de razões imperiosas de interesse geral

- 56 Importa recordar, antes de mais, que a regulamentação dos jogos de fortuna ou azar é um dos domínios em que há divergências consideráveis de ordem moral, religiosa e cultural entre os Estados-Membros. Na falta de harmonização ao nível da União, os Estados-Membros são, em princípio, livres de fixar os objetivos da sua política em matéria de jogos de fortuna ou azar e, se for caso disso, de definir com precisão o nível de proteção pretendido (v., neste sentido, acórdãos Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 47, e Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, n.º 24).

- 57 A identificação dos objetivos efetivamente prosseguidos pela regulamentação nacional, no âmbito de um processo de que o Tribunal de Justiça é chamado a conhecer nos termos do artigo 267.º TFUE, é da competência do órgão jurisdicional de reenvio (acórdão Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 47).
- 58 Deste modo, há que observar que os objetivos declarados como sendo os prosseguidos pelas legislações em causa no processo principal, a saber, a proteção dos consumidores face à dependência do jogo e a prevenção da criminalidade e da fraude associadas ao jogo, constituem razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar restrições às atividades de jogos de fortuna ou azar (v., neste sentido, acórdãos Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, n.º 55, e Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, n.ºs 48, 49 e jurisprudência referida).
- 59 As demandantes no processo principal alegam, contudo, que o objetivo principal da lei de alteração de 2011 consiste, na realidade, em aumentar as receitas fiscais geradas pela exploração de *slot machines*.
- 60 A este respeito, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que o mero objetivo de maximizar as receitas da Fazenda Pública não pode permitir uma restrição à livre prestação de serviços (v., nomeadamente, acórdãos Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 55, e Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 54).
- 61 No entanto, a circunstância de uma restrição das atividades de jogos de fortuna ou azar beneficiar acessoriamente o orçamento do Estado-Membro em questão não impede esta restrição de ser justificada na medida em que prossiga efetivamente, em primeiro lugar, objetivos relativos a razões imperiosas de interesse geral (v., neste sentido, acórdãos Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, n.º 36, e Gambelli e o., C-243/01, EU:C:2003:597, n.º 62), o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à proporcionalidade dos entraves ao artigo 56.º TFUE

- 62 A título preliminar, há que recordar que a escolha das modalidades de organização e de controlo das atividades de exploração e de prática dos jogos de fortuna ou azar ou a dinheiro, tais como a celebração de um contrato administrativo de concessão com o Estado ou a limitação da exploração e da prática de certos jogos aos locais devidamente autorizados para o efeito, incumbe às autoridades nacionais, no âmbito do seu poder de apreciação (acórdãos Anomar e o., C-6/01, EU:C:2003:446, n.º 88, e Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, n.º 59).
- 63 Com efeito, uma autorização limitada destes jogos no âmbito de direitos especiais ou exclusivos concedidos a certos organismos, que apresenta nomeadamente a vantagem de canalizar a vontade de jogar e a exploração dos jogos num circuito controlado, é suscetível de se inscrever na prossecução dos objetivos de interesse geral de proteção do consumidor e de proteção da ordem social (v., nomeadamente, acórdãos Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435, n.º 37; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, n.º 35; e Anomar e o., C-6/01, EU:C:2003:446, n.º 74).
- 64 Todavia, as restrições impostas pelos Estados-Membros devem cumprir as condições que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça a respeito da sua proporcionalidade, ou seja, ser adequadas a garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapassar o que é necessário para o atingir. Além disso, há que recordar, neste contexto, que uma legislação nacional só é apta a garantir a realização do objetivo invocado se responder efetivamente à intenção de o alcançar de uma maneira coerente e sistemática (v. acórdão HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, n.º 22 e jurisprudência referida).

- 65 É ao Estado-Membro que pretende invocar um objetivo adequado para legitimar o entrave à livre prestação de serviços que cabe apresentar ao tribunal que vai julgar essa questão todos os elementos suscetíveis de permitir que esse tribunal se assegure de que essa medida preenche efetivamente os requisitos resultantes do princípio da proporcionalidade (v. acórdãos *Dickinger e Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 54, e *Pfleger e o.*, C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 50).
- 66 No caso em apreço, as demandantes no processo principal alegam que as legislações em causa no processo principal não obedecem verdadeiramente à intenção de alcançar, de uma maneira coerente e sistemática, os objetivos de interesse público invocados.
- 67 Alegam, por um lado, que, na sequência das reformas implementadas por estas legislações, o legislador húngaro liberalizou a exploração pelos casinos dos jogos de fortuna ou azar em linha, incluindo as *slot machines* em linha, a partir de 19 de julho de 2013. Por outro, foram atribuídas sete novas concessões de exploração de casinos no decurso do ano de 2014, o que foi, aliás, confirmado pelo Governo húngaro na audiência.
- 68 Deve considerar-se que tais circunstâncias são, sob reserva de verificação por parte do órgão jurisdicional de reenvio, suscetíveis de se inscrever no âmbito de uma política de expansão controlada das atividades de jogos de fortuna ou azar.
- 69 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que essa política pode ser coerente tanto com o objetivo de evitar a exploração das atividades de jogos de fortuna ou azar para fins criminosos ou fraudulentos como com o objetivo de prevenção do incentivo a despesas excessivas ligadas ao jogo e de luta contra a respetiva dependência, orientando os consumidores para a oferta dos operadores autorizados, oferta essa que se presume simultaneamente protegida de elementos criminosos e concebida para melhor defender os consumidores contra despesas excessivas e a dependência do jogo (v, neste sentido, acórdãos *Stoß e o.*, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, n.ºs 101 e 102, e *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, n.º 67).
- 70 Para atingir esse objetivo de canalização para circuitos controlados, os operadores autorizados devem constituir uma alternativa fiável, mas simultaneamente atrativa, a uma atividade proibida, o que pode implicar, nomeadamente, o recurso a novas técnicas de distribuição (v., neste sentido, acórdãos *Placanica e o.*, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.º 55; *Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, n.º 25; e *Dickinger e Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 64).
- 71 No entanto, uma política de expansão controlada das atividades de jogos de fortuna ou azar só pode ser considerada coerente se, por um lado, as atividades criminosas e fraudulentas ligadas aos jogos e, por outro, a dependência do jogo pudessem, à época dos factos no processo principal, constituir um problema na Hungria e se uma expansão das atividades autorizadas e regulamentadas pudesse solucionar esse problema (v., neste sentido, acórdãos *Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, n.º 30; *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, n.º 70; e *Dickinger e Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 67).
- 72 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, no âmbito do processo que foi chamado a decidir, se estas condições estão reunidas e, se for caso disso, se a política de expansão em causa não tem uma amplitude suscetível de a tornar inconciliável com o objetivo de conter a dependência do jogo (v., neste sentido, acórdão *Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, n.º 38).
- 73 Para este efeito, o referido órgão jurisdicional deve efetuar uma apreciação global das circunstâncias que rodeiam a adoção e a aplicação das legislações restritivas em causa.

Quanto ao exame das justificações à luz dos direitos fundamentais

- 74 Por outro lado, deve recordar-se que, quando um Estado-Membro invoca razões imperiosas de interesse geral para justificar uma regulamentação suscetível de dificultar o exercício da livre prestação de serviços, esta justificação deve igualmente ser interpretada à luz dos princípios gerais do direito da União, nomeadamente, dos direitos fundamentais atualmente garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Assim, a regulamentação nacional em causa só poderá beneficiar das exceções previstas se se conformar com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdãos ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, n.º 43; Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, n.º 24; e Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 125).
- 75 No caso em apreço, as demandantes no processo principal alegam que as legislações em causa no processo principal violam, por um lado, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima e, por outro, o direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta.
- Quanto aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima
- 76 As demandantes no processo principal sustentam que as legislações em causa no processo principal, ao aumentarem de forma drástica o montante dos impostos sobre os jogos que incidem na exploração de *slot machines* em salas de jogos, prevendo, ao mesmo tempo, a transição para um sistema de exploração com base num servidor central e proibindo depois a exploração destas máquinas fora dos casinos, sem período transitório adequado nem indemnização dos operadores afetados, violam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.
- 77 A este respeito, há que sublinhar que o princípio da segurança jurídica, que tem como corolário o princípio da proteção da confiança legítima, exige, nomeadamente, que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em particular quando podem ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e as empresas (v., neste sentido, acórdãos VEMW e o., C-17/03, EU:C:2005:362, n.º 80 e jurisprudência referida; ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, n.º 69; e Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, n.º 44).
- 78 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que um operador económico não pode confiar na ausência total de alteração legislativa, mas apenas pôr em causa as modalidades de aplicação de tal alteração (v., neste sentido, acórdão Gemeente Leusden e Holin Groep, C-487/01 e C-7/02, EU:C:2004:263, n.º 81).
- 79 Do mesmo modo, o princípio da segurança jurídica não exige a ausência de alteração legislativa, mas requer antes que o legislador nacional tenha em conta situações particulares dos operadores económicos e preveja, se necessário, adaptações à aplicação das novas normas jurídicas (acórdãos VEMW e o., C-17/03, EU:C:2005:362, n.º 81, e Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, n.º 49; v., neste sentido, acórdão Gemeente Leusden e Holin Groep, C-487/01 e C-7/02, EU:C:2004:263, n.º 70).
- 80 Segundo jurisprudência constante, incumbe unicamente ao órgão jurisdicional de reenvio examinar se uma legislação nacional é conforme com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, uma vez que o Tribunal de Justiça, ao conhecer de um reenvio prejudicial a título do artigo 267.º TFUE, só é competente para fornecer a esse órgão jurisdicional todos os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam permitir apreciar essa conformidade (v., nomeadamente, acórdãos Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, n.º 45 e jurisprudência referida, e Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 126).
- 81 O órgão jurisdicional de reenvio pode, para este efeito, ter em conta todos os elementos pertinentes que decorrem da letra, da finalidade e da economia das legislações em causa (v., neste sentido, acórdão Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 129).

- 82 Com vista a fornecer uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que salientar, em particular, os seguintes elementos que resultam dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça.
- 83 Em primeiro lugar, quanto à finalidade da lei de alteração de 2011, as demandantes no processo principal alegam que esta quintuplicou o valor do imposto de montante fixo que incide na exploração de *slot machines* em salas de jogos, instituindo um imposto proporcional, com efeitos a partir de 1 de novembro de 2011, ou seja, desde o primeiro vencimento mensal após a publicação desta lei, sendo que o regime fiscal aplicável a esta atividade não tinha sido objeto de nenhuma alteração legislativa durante cerca de vinte anos. Assim, segundo as demandantes no processo principal, devido a esta inexistência de um período de adaptação apropriado, os operadores que projetavam abrir novas salas de jogos ficaram impossibilitados de tomar, em tempo útil, as medidas necessárias para adiar a execução do seu projeto ou para renunciar ao mesmo. O aumento do montante dos impostos que incidem na exploração de *slot machines* em salas de jogos obrigou, em acréscimo, muitos operadores a cessar esta atividade.
- 84 Em segundo lugar, no que diz respeito à lei de alteração de 2012, decorre da decisão de reenvio que esta implicou, no dia seguinte ao da sua entrada em vigor, a revogação automática das autorizações de exploração das *slot machines* em salas de jogos, sem prever um período transitório nem a indemnização dos operadores afetados.
- 85 A este propósito, importa observar que, quando o legislador nacional revoga autorizações que permitem aos respetivos titulares o exercício de uma atividade económica, incumbe-lhe prever, em benefício destes titulares, um período transitório com uma duração suficiente que lhes permita adaptarem-se ou um sistema de compensação razoável (v., neste sentido, TEDH, acórdão Vékony c. Hungria de 13 de janeiro de 2015, n.º 65681/13, §§ 34 e 35).
- 86 Por outro lado, as demandantes no processo principal alegam que, antes da entrada em vigor da lei de alteração de 2012, efetuaram despesas para se adaptarem à implementação, prevista pela lei de alteração de 2011, do novo sistema de exploração das *slot machines*. Este sistema de exploração, que devia entrar em vigor em 1 de janeiro de 2013, implicava que as *slot machines* exploradas em salas de jogos funcionassem em linha e estivessem ligadas a um servidor central. Ora, esta expectativa legítima foi eliminada com efeitos imediatos na sequência da aprovação da lei de alteração de 2012.
- 87 A este respeito, há que recordar que um operador económico que procedeu a investimentos dispendiosos para se conformar com o regime adotado anteriormente pelo legislador pode ser consideravelmente afetado nos seus interesses pela supressão antecipada desse regime, tanto mais quanto esta é efetuada de forma súbita e imprevisível, sem lhe deixar o tempo necessário para se adaptar à nova situação legislativa (v., neste sentido, acórdão Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, n.º 52).
- 88 Cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar, tendo em conta as considerações precedentes, se legislações nacionais como as que estão em causa no processo principal cumprem as exigências decorrentes dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

– Quanto ao direito de propriedade

- 89 As demandantes no processo principal alegam também que legislações nacionais como as que estão em causa no processo principal violam o direito de propriedade das entidades exploradoras de salas de jogos, consagrado no artigo 17.º, n.º 1, da Carta.
- 90 A este respeito, há que recordar que uma legislação nacional restritiva nos termos do artigo 56.º TFUE é igualmente suscetível de restringir o direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta. Da mesma forma, o Tribunal de Justiça já declarou que uma restrição não justificada ou

desproporcionada à livre prestação de serviços nos termos do artigo 56.º TFUE também não é admissível ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, relativamente ao respetivo artigo 17.º (acórdão Pflieger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.ºs 57 e 59).

- 91 Daqui decorre que, no caso em apreço, a análise, efetuada nos n.ºs 56 a 73 do presente acórdão, da restrição representada pelas legislações em causa no processo principal nos termos do artigo 56.º TFUE abrange igualmente as eventuais restrições ao exercício do direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º da Carta, de modo que uma análise separada a este título não é necessária (v., neste sentido, acórdão Pflieger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 60).

Respostas a dar à terceira, quarta, décima e décima primeira questões

- 92 Tendo em conta o exposto, há que responder à terceira, quarta, décima e décima primeira questões que as restrições à livre prestação de serviços que podem decorrer de legislações nacionais como as em causa no processo principal só podem ser justificadas por razões imperiosas de interesse geral se o órgão jurisdicional nacional concluir, após uma apreciação global das circunstâncias que rodeiam a adoção e a aplicação destas legislações:
- que estas prosseguem, efetivamente, em primeiro lugar, objetivos relativos à proteção dos consumidores face à dependência do jogo e à luta contra as atividades criminosas e fraudulentas associadas ao jogo, sendo que a mera circunstância de uma restrição das atividades de jogos de fortuna ou azar beneficiar acessoriamente, através de um aumento das receitas fiscais, o orçamento do Estado-Membro em questão não impede que se possa considerar que esta restrição prossegue efetivamente, em primeiro lugar, tais objetivos;
 - que estas prosseguem esses mesmos objetivos de maneira coerente e sistemática; e
 - que estas cumprem as exigências decorrentes dos princípios gerais de direito da União, em particular, dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima e do direito de propriedade.

Quanto à existência de violações à Diretiva 98/34

- 93 Com a sua sexta e décima terceira questões, que devem ser apreciadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34 deve ser interpretado no sentido de que disposições nacionais, como as normas fiscais previstas na lei de alteração de 2011 e a proibição de explorar *slot machines* fora dos casinos instituída pela lei de alteração de 2012, constituem «regras técnicas» na aceção desta disposição, cujos projetos devem ser objeto da comunicação prevista no artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva.
- 94 Em primeiro lugar, quanto às disposições nacionais como as previstas na lei de alteração de 2011, este órgão jurisdicional pretende saber, mais especificamente, se tais disposições podem ser qualificadas de «regras técnicas *de facto*», na aceção do artigo 1.º, ponto 11, terceiro travessão, da Diretiva 98/34.
- 95 Nos termos do artigo 1.º, ponto 11, terceiro travessão, as «regras técnicas *de facto*» na aceção desta disposição consistem em «especificações técnicas, outros requisitos ou regras relativas aos serviços, relacionados com medidas de caráter fiscal ou financeiro que afetem o consumo de produtos ou de serviços, incitando à observância dessas especificações técnicas, outros requisitos, ou regras relativas aos serviços».
- 96 Resulta desta redação que o conceito de «regras técnicas *de facto*» não designa as próprias medidas fiscais, mas as respetivas especificações técnicas ou outros requisitos com elas relacionados.

- 97 Por conseguinte, uma legislação fiscal como a que está em causa no processo principal, não acompanhada por uma especificação técnica nem por um outro requisito cujo respeito pretenda assegurar, não pode ser qualificada de «regra técnica *de facto*».
- 98 Em segundo lugar, no que diz respeito a disposições nacionais como as da lei de alteração de 2012, o Tribunal de Justiça já declarou que uma medida nacional que reserva unicamente aos casinos a organização de determinados jogos de fortuna ou azar constitui uma «regra técnica» na aceção do referido artigo 1.º, ponto 11, na medida em que é suscetível de influenciar significativamente a natureza ou a comercialização dos produtos utilizados neste contexto (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Grécia, C-65/05, EU:C:2006:673, n.º 61, e Fortuna e o., C-213/11, C-214/11 e C-217/11, EU:C:2012:495, n.ºs 24 e 40).
- 99 Ora, uma proibição de exploração de *slot machines* fora dos casinos, como a instituída pela lei de alteração de 2012, é suscetível de influenciar significativamente a comercialização destas máquinas, que constituem bens suscetíveis de se inserir no âmbito do artigo 34.º TFUE (v. acórdão Läärä e o., C-124/97, EU:C:1999:435, n.ºs 20 e 24), ao reduzir os seus canais de exploração.
- 100 Nestas condições, há que responder à sexta e décima terceira questões que o artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34 deve ser interpretado no sentido de que:
- as disposições de uma legislação nacional que quintuplicam o valor de um imposto de montante fixo que incide na exploração de *slot machines* em salas de jogos e, em acréscimo, instituem um imposto proporcional sobre esta mesma atividade não constituem «regras técnicas» na aceção desta disposição, e que
 - as disposições de uma legislação nacional que proíbem a exploração de *slot machines* fora dos casinos constituem «regras técnicas» na aceção da referida disposição, cujos projetos devem ser objeto da comunicação prevista no artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva.

Quanto à existência de uma obrigação de reparação a cargo do Estado-Membro em causa

Quanto à quinta e décima segunda questões

- 101 Com a sua quinta e décima segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 34.º TFUE e 56.º TFUE têm por objeto conferir direitos aos particulares, de tal forma que a sua violação por um Estado-Membro, incluindo através da respetiva atividade legislativa, implica o direito de os particulares obterem, da parte desse Estado-Membro, a reparação do prejuízo sofrido devido a essa violação.
- 102 A este respeito, tendo em conta as considerações desenvolvidas nos n.ºs 30 a 32 do presente acórdão, só há que responder a estas questões na medida em que se refiram ao artigo 56.º TFUE.
- 103 Antes de mais, importa recordar que o princípio da responsabilidade do Estado-Membro por prejuízos causados aos particulares por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis é válido para qualquer violação do direito da União por um Estado-Membro, independentemente da entidade do Estado-Membro cuja ação ou omissão está na origem do incumprimento (acórdãos Brasserie du Pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 32, e Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, n.º 31 e jurisprudência referida). Por conseguinte, este princípio é aplicável, nomeadamente, quando o incumprimento em causa seja atribuído ao legislador nacional (acórdão Brasserie du Pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 36).

- 104 Segundo jurisprudência constante, é reconhecido pelo direito da União um direito à reparação, desde que se encontrem reunidas três condições, ou seja, que a norma jurídica violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas (v., nomeadamente, acórdãos *Brasserie du Pêcheur* e *Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 51; *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, n.º 20; e *Comissão/Itália*, C-379/10, EU:C:2011:775, n.º 40).
- 105 Quanto à primeira destas condições, que é objeto das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, resulta da jurisprudência que as disposições do Tratado relativas às liberdades fundamentais geram, em favor dos particulares, direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger (v., neste sentido, acórdão *Brasserie du Pêcheur* e *Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 54).
- 106 Consequentemente, há que responder à quinta e décima segunda questões prejudiciais que o artigo 56.º TFUE tem por objeto conferir direitos aos particulares, de tal forma que a sua violação por um Estado-Membro, incluindo através da respetiva atividade legislativa, implica o direito de os particulares obterem, da parte desse Estado-Membro, a reparação do prejuízo sofrido devido a essa violação, desde que a referida violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre essa mesma violação e o prejuízo sofrido, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à sétima e décima quarta questões

- 107 Com a sua sétima e décima quarta questões, que devem ser apreciadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 98/34 têm por objeto conferir direitos aos particulares, de tal forma que a sua violação por um Estado-Membro implica o direito de os particulares obterem, da parte desse Estado-Membro, a reparação do prejuízo sofrido devido a essa violação.
- 108 A este propósito, decorre da jurisprudência que, embora a Diretiva 98/34 vise garantir a livre circulação de mercadorias através da organização de um controlo preventivo, cuja eficácia requer que não seja aplicada, no quadro de um litígio entre particulares, uma medida nacional adotada em violação dos respetivos artigos 8.º e 9.º, esta diretiva não define de modo algum o conteúdo material da norma jurídica com base na qual o juiz nacional deve resolver o litígio que lhe foi submetido. Assim, a referida diretiva não cria direitos nem obrigações para os particulares (acórdão *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496, n.º 51).
- 109 Nestas condições, há que constatar que a primeira das condições enumeradas no n.º 104 não está preenchida, pelo que os particulares não podem invocar o desrespeito dos artigos 8.º e 9.º desta mesma diretiva, para efeitos de responsabilização do Estado-Membro em causa com fundamento no direito da União.
- 110 Consequentemente, há que responder à sexta e décima quarta questões que os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 98/34 não têm por objeto conferir direitos aos particulares, pelo que a sua violação por um Estado-Membro não implica o direito de os particulares obterem, da parte desse Estado-Membro, a reparação do prejuízo sofrido devido a essa violação com fundamento no direito da União.

Quanto à décima quinta questão

- 111 Com a sua décima quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, em que medida o facto de legislações nacionais, como as que estão em causa no processo principal, dizerem respeito a um domínio abrangido pela competência dos Estados-Membros afeta as respostas a dar à quinta, sétima, décima segunda e décima quarta questões.

- 112 A este propósito, basta recordar, como sublinhado no n.º 34, que os Estados-Membros devem exercer as suas competências no respeito do direito da União e, nomeadamente, das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, as quais se aplicam às situações, como as que estão em causa no processo principal, que entram no âmbito de aplicação do direito da União.
- 113 Nestas condições, as justificações apresentadas por um Estado-Membro para fundamentar uma restrição às referidas liberdades devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais, ainda que essa restrição diga respeito a um domínio abrangido pela competência desse Estado-Membro, desde que a situação em causa entre no âmbito de aplicação do direito da União (v., neste sentido, acórdão Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 21).
- 114 Do mesmo modo, qualquer violação do direito da União cometida por um Estado-Membro, incluindo quando diga respeito a um domínio abrangido pela competência desse Estado-Membro, acarreta a responsabilidade desse Estado, na medida em que não estejam preenchidas as condições recordadas no n.º 104 do presente acórdão.
- 115 Por conseguinte, há que responder à décima quinta questão que o facto de legislações nacionais, como as que estão em causa no processo principal, dizerem respeito a um domínio abrangido pela competência dos Estados-Membros não afeta as respostas a dar às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto às despesas

- 116 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 (Primeira Secção) declara:

- 1) **Uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, sem prever um período transitório, quintuplica o valor de um imposto de montante fixo que incide na exploração de *slot machines* em salas de jogos e, em acréscimo, institui um imposto proporcional sobre esta mesma atividade, constitui uma restrição à livre prestação de serviços, garantida pelo artigo 56.º TFUE, desde que seja suscetível de impedir, colocar entraves ou tornar menos atrativo o exercício da livre prestação de serviços de exploração de *slot machines* em salas de jogos, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**
- 2) **Uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, sem prever um período transitório nem a indemnização das entidades exploradoras de salas de jogos, proíbe a exploração de *slot machines* fora dos casinos, constitui uma restrição à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE.**
- 3) **As restrições à livre prestação de serviços que podem decorrer de legislações nacionais como as que estão em causa no processo principal só podem ser justificadas por razões imperiosas de interesse geral se o órgão jurisdicional nacional concluir, após uma apreciação global das circunstâncias que rodeiam a adoção e a aplicação destas legislações:**

^{3/4} que estas prosseguem efetivamente, em primeiro lugar, objetivos relativos à proteção dos consumidores face à dependência do jogo e à luta contra atividades criminosas e fraudulentas associadas ao jogo, sendo que a circunstância de uma restrição das atividades

de jogos de fortuna ou azar beneficiar acessoriamente, através de um aumento das receitas fiscais, o orçamento do Estado-Membro em questão não impede que se possa considerar que esta restrição prossegue efetivamente, em primeiro lugar, tais objetivos;

$\frac{3}{4}$ que estas prosseguem esses mesmos objetivos de maneira coerente e sistemática; e

$\frac{3}{4}$ que estas cumprem as exigências decorrentes dos princípios gerais de direito da União, em particular, dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima e do direito de propriedade.

- 4) O artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, conforme alterada pela Diretiva 2006/96/CE do Conselho, de 20 de novembro de 2006, deve ser interpretado no sentido de que:

$\frac{3}{4}$ as disposições de uma legislação nacional que quintuplicam o valor de um imposto de montante fixo que incide na exploração de *slot machines* em salas de jogos e, em acréscimo, instituem um imposto proporcional sobre esta mesma atividade não constituem «regras técnicas» na aceção desta disposição, e que

$\frac{3}{4}$ as disposições de uma legislação nacional que proíbem a exploração de *slot machines* fora dos casinos constituem «regras técnicas» na aceção da referida disposição, cujos projetos devem ser objeto da comunicação prevista no artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva.

- 5) O artigo 56.º TFUE tem por objeto conferir direitos aos particulares, de tal forma que a sua violação por um Estado-Membro, incluindo através da respetiva atividade legislativa, implica o direito de os particulares obterem, da parte desse Estado-Membro, a reparação do prejuízo sofrido devido a essa violação, desde que a referida violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre essa mesma violação e o prejuízo sofrido, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 6) Os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 98/34, conforme alterada pela Diretiva 2006/96, não têm por objeto conferir direitos aos particulares, pelo que a sua violação por um Estado-Membro não implica o direito de os particulares obterem, da parte desse Estado-Membro, a reparação do prejuízo sofrido devido a essa violação com fundamento no direito da União.
- 7) O facto de legislações nacionais, como as que estão em causa no processo principal, dizerem respeito a um domínio abrangido pela competência dos Estados-Membros não afeta as respostas a dar às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

Assinaturas