



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de outubro de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Livre prestação de serviços — Artigo 56.º TFUE — Jogos de fortuna ou azar — Colocação à disposição de lotarias proibidas — Sanções — Proporcionalidade — Coimas de um montante mínimo — Cúmulo — Inexistência de limite máximo — Pena privativa de liberdade substitutiva — Contribuição proporcional às despesas do processo — Artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»

No processo C-231/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria), por Decisão de 27 de abril de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de junho de 2020, no processo

MT

contra

Landespolizeidirektion Steiermark,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de presidente da Segunda Secção, I. Ziemele (relatora), T. von Danwitz, P. G. Xuereb e A. Kumin, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de MT, por P. Ruth e D. Pinzger, Rechtsanwälte,
- em representação do Governo austríaco, por A. Posch e J. Schmoll, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck e M. Jacobs, na qualidade de agentes, assistidas por P. Vlaeminck, advocaat, e M. Thibault, avocate,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo húngaro, por B. R. Kissné, M. Z. Fehér e G. Koós, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo português, por P. Barros da Costa, A. Silva Coelho e L. Inez Fernandes, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Braun, L. Malferrari e L. Armati, 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 56.º TFUE e do artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe MT à Landespolizeidirektion Steiermark (Direção Regional da Polícia da Estíria, Áustria) a propósito de sanções que lhe foram aplicadas devido a infrações que consistem na colocação à disposição, para fins comerciais, de lotarias proibidas.

Quadro jurídico

GSpG

- 3 A Glücksspielgesetz (Lei Federal dos Jogos de Fortuna ou Azar), de 28 de novembro de 1989 (BGBl. 620/1989), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «GSpG»), dispõe, no seu § 2, sob a epígrafe «Lotarias»:

«(1) As lotarias são jogos de fortuna ou azar

1. postos em prática, organizados, propostos ou colocados à disposição por um empresário e,
2. pelos quais, jogadores ou outras pessoas pagam uma quantia em dinheiro (aposta) no âmbito da participação no jogo, e
3. no âmbito dos quais, o empresário, os jogadores ou outras pessoas oferecem a expectativa de uma quantia em dinheiro (prémio).

[...]

(4) As lotarias proibidas são lotarias relativamente às quais não foi emitida uma concessão ou autorização com base na presente lei federal e que não estão excluídas do monopólio do Estado federal sobre os jogos de fortuna ou azar nos termos do § 4.

[...]»

- 4 O § 52 da GSpG, sob a epígrafe «Disposições relativas às sanções administrativas», tem a seguinte redação:

«(1) Comete uma infração administrativa e pode ser punido com uma coima aplicada pela autoridade administrativa num montante que pode ir até 60 000 euros nos casos referidos no ponto 1 e até 22 000 euros nos casos referidos nos pontos 2 a 11:

1. quem, para efeitos de uma participação a partir do território nacional, põe em prática, organiza ou coloca à disposição, enquanto empresário, lotarias proibidas na aceção do § 2, n.º 4, ou participa nestas enquanto empresário na aceção do § 2, n.º 2;

[...]

(2) Em caso de violação do n.º 1, ponto 1, por meio de um máximo de três máquinas de jogo ou outros objetos contrários à regulamentação, a utilização de cada máquina de jogo ou outro objeto contrário à regulamentação pode ser punida com uma coima de 1 000 a 10 000 euros se se tratar de uma primeira infração, ou de 3 000 a 30 000 euros em caso de reincidência; em caso de infração por meio de mais de três máquinas de jogo ou outros objetos contrários à regulamentação, a utilização de cada máquina de jogo ou outro objeto contrário à regulamentação pode ser punida com uma coima de 3 000 a 30 000 euros se se tratar de uma primeira infração, ou de uma coima de 6 000 a 60 000 euros em caso de reincidência.»

VStG

- 5 O § 9 da Verwaltungsstrafgesetz (Lei Relativa às Sanções Administrativas, BGBl. 52/1991), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «VStG»), sob a epígrafe «Casos específicos de responsabilidade», dispõe:

«(1) No que respeita ao cumprimento das disposições administrativas por pessoas coletivas [...], salvo disposições administrativas em contrário e na medida em que não sejam nomeados mandatários responsáveis (n.º 2), é considerado responsável o representante da sociedade perante terceiros.

[...]

(7) As pessoas coletivas [...] e as pessoas singulares referidas no n.º 3 são solidariamente responsáveis pelas coimas aplicadas aos representantes da sociedade perante terceiros ou a um mandatário responsável, por outros danos expressos em dinheiro e pelas despesas do processo.»

- 6 O artigo 16.º da VStG, sob a epígrafe «Pena privativa de liberdade substitutiva», prevê:

«(1) Se for aplicada uma coima, deve, simultaneamente, fixar-se, para o caso de impossibilidade de a cobrar, uma pena privativa de liberdade substitutiva.

(2) A pena privativa de liberdade substitutiva não pode exceder a pena privativa de liberdade máxima prevista para a infração administrativa e, caso não esteja prevista nenhuma pena privativa de liberdade nem nenhuma outra disposição, uma duração de duas semanas. Uma pena

privativa de liberdade substitutiva superior a seis semanas é ilegal. Essa pena deve ser fixada por força das regras de determinação da sanção, sem ter em conta o artigo 12.º

[...]

- 7 O artigo 19.º da VStG, sob a epígrafe «Determinação da sanção», tem a seguinte redação:

«(1) A sanção é determinada em função da importância do bem jurídico protegido e da gravidade do prejuízo para esse bem resultante da infração.

[...]

- 8 O artigo 20.º da VStG, sob a epígrafe «Atenuação excepcional da sanção», dispõe:

«Se houver claramente mais circunstâncias atenuantes do que circunstâncias agravantes ou se o presumido autor da infração for menor, a sanção mínima pode ser reduzida para metade.»

- 9 O artigo 64.º da VStG, sob a epígrafe «Despesas do processo sancionatório», prevê:

«(1) Qualquer decisão que aplique uma sanção deve condenar a pessoa sancionada no pagamento de uma contribuição nas despesas do processo sancionatório.

(2) No que respeita ao processo [administrativo], o montante desta contribuição é fixado em 10 % da sanção aplicada e tem o valor mínimo de dez euros; caso a sanção consista numa pena privativa de liberdade, para efeitos do cálculo das despesas do processo, um dia de pena privativa da liberdade corresponde a 100 euros. [...]

[...]

Lei de Processo nos Tribunais Administrativos

- 10 O § 38 da *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, BGBl. I, 33/2013), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, prevê a aplicação das disposições nomeadamente da VStG no âmbito do processo contencioso administrativo.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 11 De 30 de abril a 3 de maio de 2016, a sociedade representada por MT colocou à disposição, para fins comerciais, num determinado estabelecimento, dez máquinas de jogo. O organizador dos jogos de fortuna ou azar em causa é uma sociedade com sede na Eslováquia.
- 12 Por decisão administrativa, o recorrente no processo principal foi declarado culpado, em conformidade com o § 9 da VStG, das infrações ao § 52, n.º 1, ponto 1, terceira hipótese, da GSpG, cometidas por esta sociedade. Nos termos do § 52, n.º 2, desta lei, a autoridade administrativa competente para apreciar a contraordenação aplicou-lhe, por cada infração, uma sanção administrativa no montante de 10 000 euros, bem como, com base no § 16 da VStG, aplicável no âmbito do processo contencioso administrativo por força do § 38 da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, uma pena privativa de liberdade substitutiva de três dias, ou seja, no total, para as dez máquinas de jogo, uma

coima de 100 000 euros e uma pena privativa de liberdade substitutiva de 30 dias. Impôs-lhe igualmente, nos termos do § 64, n.º 2, da VStG, o pagamento de um montante de 10 000 euros a título de contribuição para as despesas do processo.

- 13 Essa decisão foi objeto de recurso para o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria, Áustria), ao qual foi negado provimento.
- 14 O recorrente no processo principal interpôs um primeiro recurso de «Revision» da sentença desse órgão jurisdicional no Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria). Este último confirmou essa sentença no que respeita à decisão sobre a culpabilidade, mas anulou-a no que respeita à decisão relativa à sanção.
- 15 Após remessa do processo, o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria), por cada infração, reduziu o montante da coima aplicada para 4 000 euros e fixou uma pena privativa de liberdade substitutiva de um dia, ou seja, no total, para as dez máquinas de jogo, uma coima de 40 000 euros e uma pena privativa de liberdade substitutiva de dez dias. Fixou igualmente em 4 000 euros a contribuição para as despesas do processo.
- 16 O recorrente no processo principal interpôs novo recurso de «Revision» da determinação desta sanção no órgão jurisdicional de reenvio.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, no âmbito do processo de «Revision» que lhe foi submetido, o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria) procedeu, em primeira instância, ao exame da violação da livre prestação de serviços pelo regime de monopólio em causa, efetuando uma apreciação global à luz dos critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça, e concluiu que as disposições da GSpG que tipificavam como crime a organização de jogos de fortuna ou azar automatizados na falta da concessão exigida não eram contrárias ao direito da União.
- 18 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a sua apreciação da legalidade da sanção depende da questão de saber se as disposições da GSpG, conjugadas com as da VStG, que devem ser aplicadas pelo Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria) para determinar a pena, são conformes com o artigo 56.º TFUE e, sendo caso disso, com o artigo 49.º, n.º 3, da Carta.
- 19 Nestas circunstâncias, o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Deve o órgão jurisdicional nacional, no âmbito de um processo penal instaurado com vista à proteção de um regime de monopólio, examinar a norma sancionadora que lhe cabe aplicar à luz da livre prestação de serviços, se tiver previamente examinado o regime de monopólio em conformidade com as indicações do Tribunal de Justiça e essa apreciação tiver evidenciado que o regime de monopólio era justificado?
 - 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:
 - a) Deve o artigo 56.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê, em caso de colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], a aplicação obrigatória de uma coima por cada máquina de jogo, sem limite máximo absoluto do montante total das coimas aplicadas?

- b) Deve o artigo 56.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê, em caso de colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], a aplicação obrigatória de uma sanção mínima no montante de 3 000 euros por cada máquina de jogo?
- c) Deve o artigo 56.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê, em caso de colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], a aplicação de uma pena privativa de liberdade substitutiva por cada máquina de jogo, sem limite máximo absoluto do montante total das penas privativas de liberdade substitutivas aplicadas?
- d) Deve o artigo 56.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que, a título de pena pela colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], prevê a imposição de uma contribuição para as despesas do processo penal no valor de 10 % das coimas aplicadas?
- 3) Em caso de resposta negativa à primeira questão:
- a) Deve o artigo 49.º, n.º 3, da [Carta] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê, em caso de colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], a aplicação obrigatória de uma coima por cada máquina de jogo, sem limite máximo absoluto do montante total das coimas aplicadas?
- b) Deve o artigo 49.º, n.º 3, da Carta ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê, em caso de colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], a aplicação obrigatória de uma sanção mínima no montante de 3 000 euros por cada máquina de jogo?
- c) Deve o artigo 49.º, n.º 3, da Carta ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê, em caso de colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], a aplicação de uma pena privativa de liberdade substitutiva por cada máquina de jogo, sem limite máximo absoluto do montante total das penas privativas de liberdade substitutivas aplicadas?
- d) Deve o artigo 49.º, n.º 3, da Carta ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que, a título de pena pela colocação à disposição, por uma empresa, de lotarias proibidas pela [GSpG], prevê a imposição de uma contribuição para as despesas do processo penal no valor de 10 % das coimas aplicadas?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Quanto à admissibilidade

- 20 O recorrente no processo principal sustenta que a primeira questão é hipotética, uma vez que, no âmbito do processo principal e contrariamente ao que sugere a redação desta questão, o próprio órgão jurisdicional de reenvio não fiscalizou o regime de monopólio em causa em conformidade com os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça.
- 21 A este respeito, há que recordar que, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída no artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a

necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdãos de 13 de novembro de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, n.º 20, e de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, n.º 23 e jurisprudência referida).

- 22 Daqui resulta que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou 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 dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 13 de novembro de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, n.º 21, e de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 23 No caso em apreço, como salientado no n.º 17 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio indica que o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria) apreciou, em primeira instância, a compatibilidade com o direito da União das disposições da GSpG que tipificam como crime a organização de jogos de fortuna ou azar automatizados na falta da concessão necessária. À luz desta constatação, que não cabe ao Tribunal de Justiça pôr em causa no âmbito de um processo baseado no artigo 267.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se lhe incumbe especificamente, no âmbito do seu exame da legalidade da sanção imposta ao recorrente no processo principal em aplicação das disposições da GSpG, conjugadas com as da VStG, proceder a uma apreciação dessa sanção à luz do artigo 56.º TFUE. Por conseguinte, não se pode contestar que a conformidade com o direito da União da decisão a proferir pelo órgão jurisdicional de reenvio depende da resposta à questão submetida, a qual não tem, portanto, carácter hipotético.
- 24 Daqui se conclui que a primeira questão é admissível.

Quanto ao mérito

- 25 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um processo relativo à aplicação de sanções por violação de um monopólio no domínio dos jogos de fortuna ou azar, o juiz nacional, chamado a pronunciar-se sobre a apreciação da legalidade de uma sanção aplicada por essa violação, deve apreciar especificamente a compatibilidade com o artigo 56.º TFUE das sanções previstas pela regulamentação aplicável, quando o estabelecimento desse regime de monopólio já foi declarado compatível com esta disposição.
- 26 Os Governos austríaco e belga e, em substância, o Governo húngaro sustentam que não há que examinar separadamente, à luz do artigo 56.º TFUE, as regras nacionais em matéria de sanções destinadas a garantir o respeito do monopólio, uma vez que estas já foram, em princípio, objeto de um exame no âmbito da apreciação global das circunstâncias que rodearam a adoção e a aplicação da regulamentação restritiva em causa. Em contrapartida, o Governo português, a Comissão Europeia e, em substância, MT alegam que essas regras devem ser objeto de um exame separado à luz desta disposição e, em especial, do princípio da proporcionalidade.

- 27 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou, no que se refere a regulamentações de um Estado-Membro que subordinam o exercício, nesse Estado, de uma atividade no setor dos jogos de fortuna ou azar, nomeadamente, à obrigação de se munir de uma concessão e de uma autorização de polícia e que preveem sanções penais em caso de incumprimento da legislação em causa, que há que examinar separadamente para cada uma das restrições impostas pela legislação nacional, incluindo as sanções nela previstas, designadamente, se é adequada para garantir a realização do objetivo ou dos objetivos invocados pelo Estado-Membro em causa e se não vai além do que é necessário para o alcançar (v., neste sentido, Acórdão de 6 de março de 2007, *Placanica e o.*, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.ºs 40 e 49). Esta exigência foi, em seguida, reiteradamente recordada pelo Tribunal de Justiça (Acórdãos de 8 de setembro de 2010, *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.º 93; de 28 de fevereiro de 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, n.º 22; e Despacho de 18 de maio de 2021, *Fluctus e o.*, C-920/19, não publicado, EU:C:2021:395, n.º 29).
- 28 Daqui resulta que o juiz nacional, chamado a pronunciar-se sobre a apreciação da legalidade de uma sanção aplicada por violação de um monopólio no domínio dos jogos de fortuna ou azar, deve apreciar especificamente a compatibilidade dessa restrição com o artigo 56.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2019, *Maksimovic e o.*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723, n.º 33), mesmo que as outras restrições que rodeiam o estabelecimento desse monopólio já tenham sido declaradas compatíveis com a referida disposição.
- 29 É certo que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, no âmbito da verificação da compatibilidade de uma regulamentação restritiva com o artigo 56.º TFUE, o órgão jurisdicional nacional já é obrigado a efetuar uma apreciação global das circunstâncias que envolvem não só a adoção dessa regulamentação mas também a aplicação desta (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de junho de 2016, *Admiral Casinos & Entertainment*, C-464/15, EU:C:2016:500, n.º 31, e de 14 de junho de 2017, *Online Games e o.*, C-685/15, EU:C:2017:452, n.º 52 e jurisprudência referida), o que inclui necessariamente o regime de sanções previsto especificamente por essa regulamentação, com base no qual foi adotada a decisão de sanção.
- 30 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio especificou que o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria), no âmbito do processo principal, considerou, à luz dos critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça, que as disposições da GSpG que tipificam como crime a organização de jogos de fortuna ou azar automatizados na falta da concessão exigida não eram contrárias ao direito da União.
- 31 Por seu turno, o Governo austríaco sublinhou que a conclusão a que chegou o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria) é conforme com jurisprudência constante dos órgãos jurisdicionais supremos austríacos, que, no âmbito desse exame, têm sistematicamente em conta as disposições relativas às sanções previstas no § 52 da GSpG, que têm por objeto combater eficazmente os jogos de fortuna ou azar ilegais.
- 32 Todavia, por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio não indicou se essa apreciação incidiu especificamente sobre esse artigo. Por outro lado, em qualquer caso, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que as sanções impostas ao recorrente no processo principal foram determinadas não apenas com fundamento no § 52 da GSpG mas também com fundamento nos

§§ 16 e 64 da VStG, aplicáveis aos processos contenciosos administrativos, que preveem a aplicação, concomitante a qualquer decisão que aplique uma sanção, de uma pena privativa de liberdade substitutiva e de uma contribuição para as despesas do processo contraordenacional.

- 33 Ora, quanto à circunstância de não estarem previstas na GSpG, mas nas disposições gerais contidas na VStG, há que recordar que essas sanções devem, em cada caso concreto, tendo em conta as modalidades específicas de determinação das mesmas, ser conformes com o direito da União e respeitar as liberdades fundamentais garantidas por este direito [v., neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 2007, Placanica e o., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.º 68; de 20 de dezembro de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, n.º 61; e de 11 de fevereiro de 2021, K. M. (Sanções aplicadas ao capitão de um navio), C-77/20, EU:C:2021:112, n.º 36 e jurisprudência referida].
- 34 Por conseguinte, há que proceder a um exame específico do regime sancionatório em causa no processo principal à luz do artigo 56.º TFUE.
- 35 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um processo relativo à aplicação de sanções por violação de um monopólio no domínio dos jogos de fortuna ou azar, o juiz nacional, chamado a pronunciar-se sobre a apreciação da legalidade de uma sanção aplicada por essa violação, deve apreciar especificamente a compatibilidade com o artigo 56.º TFUE das sanções previstas pela regulamentação aplicável, tendo em conta as modalidades concretas de determinação das mesmas.

Quanto à segunda questão

- 36 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê imperativamente, em caso de colocação à disposição para fins comerciais de lotarias proibidas:
- a aplicação de uma coima mínima por cada máquina de jogo não autorizada, sem limite máximo do montante total das coimas aplicadas;
 - a aplicação de uma pena privativa substitutiva por cada máquina de jogo não autorizada, sem limite máximo da duração total das penas privativas de liberdade substitutivas aplicadas; e
 - uma contribuição para os custos do processo no valor de 10 % das coimas aplicadas.
- 37 A título preliminar, há que recordar que, embora a regulamentação em matéria de sanções no domínio dos jogos de fortuna ou azar seja da competência dos Estados-Membros, é jurisprudência constante que o direito da União impõe limites a esta competência, na medida em que tal legislação não pode, com efeito, restringir as liberdades fundamentais garantidas por este mesmo direito (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de julho de 2010, Sjöberg e Gerdin, C-447/08 e C-448/08, EU:C:2010:415, n.º 49, e de 19 de novembro de 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, n.º 27 e jurisprudência referida).

- 38 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, devem ser consideradas restrições à livre prestação de serviços todas as medidas que proíbam, perturbem ou tornem menos atrativo o exercício desta liberdade (Acórdão de 12 de setembro de 2019, Maksimovic e o., C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723, n.º 30 e jurisprudência referida).
- 39 A este respeito, uma regulamentação nacional que prevê sanções contra o prestador de serviços em questão em caso de incumprimento de obrigações que constituem, por si só, restrições à livre prestação de serviços, como a que está em causa no processo principal, é suscetível de tornar menos atrativo o exercício desta liberdade e, por conseguinte, constitui uma restrição à livre prestação de serviços (v., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2019, Maksimovic e o., C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723, n.ºs 33 e 34).
- 40 Contudo, resulta também de jurisprudência assente que as medidas nacionais suscetíveis de perturbar ou de tornar menos atrativo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE podem ser admitidas desde que correspondam a razões imperiosas de interesse geral, sejam adequadas a garantir a realização do objetivo por elas prosseguido e que não vão além do que é necessário para o alcançar (Acórdão de 12 de setembro de 2019, Maksimovic e o., C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 41 Por outro lado, o Tribunal de Justiça especificou que os Estados-Membros eram livres de fixar os objetivos da sua política em matéria de jogos de fortuna ou azar e, eventualmente, de definir com precisão o nível de proteção pretendido. No entanto, as restrições que impõem devem preencher as condições que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça a respeito da sua proporcionalidade (v., neste sentido, Acórdão de 8 de julho de 2010, Sjöberg e Gerdin, C-447/08 e C-448/08, EU:C:2010:415, n.º 39).
- 42 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando um Estado-Membro invoca razões imperiosas de interesse geral para justificar uma regulamentação suscetível de entrar o exercício da livre prestação de serviços, esta justificação, prevista pelo direito da União, deve ser interpretada à luz dos princípios gerais do direito da União e, nomeadamente, dos direitos fundamentais atualmente garantidos pela 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 (Acórdão de 30 de abril de 2014, Pflieger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 43 A este respeito, há que considerar, em primeiro lugar, que, na medida em que o direito da União autoriza os Estados-Membros a derrogar o artigo 56.º TFUE e a impor restrições à prestação de serviços de jogos de fortuna ou azar, e desde que essas restrições correspondam a razões imperiosas de interesse geral, sejam adequadas para garantir a realização do objetivo que prosseguem e não vão além do que é necessário para o alcançar, deve considerar-se que a imposição de sanções administrativas ou penais para a sua aplicação corresponde às mesmas razões imperiosas de interesse geral que as referidas restrições.
- 44 Em segundo lugar, há que observar que, por princípio, a aplicação de sanções administrativas ou penais por violação de uma regulamentação restritiva da prestação de serviços de jogos de fortuna ou azar é suscetível de garantir o respeito dessa regulamentação e que, portanto, é adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido a este respeito.

- 45 Em terceiro lugar, é ainda necessário que o rigor das sanções aplicadas seja adequado à gravidade das violações que reprimem, designadamente assegurando um efeito realmente dissuasivo, não ultrapassando o que é necessário para alcançar o referido objetivo (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, n.º 26 e jurisprudência referida), exigência esta que decorre nomeadamente do princípio da proporcionalidade das penas consagrado no artigo 49.º, n.º 3, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, n.º 55).
- 46 No que respeita, em primeiro lugar, à aplicação de uma coima mínima por cada máquina de jogo não autorizada, tal sanção não se afigura, em si mesma, desproporcionada em relação à gravidade das infrações em causa, uma vez que as ofertas ilegais de jogos de fortuna ou azar por meio de máquinas de jogo, que escapam, por natureza, ao controlo das autoridades administrativas e relativamente às quais o respeito das medidas impostas por lei para proteger os jogadores não pode ser verificado, são suscetíveis, como salienta o Governo austríaco, de produzir efeitos nocivos particularmente graves para a sociedade e o Tribunal de Justiça já salientou que as lotarias constituem um incentivo à despesa que pode ter consequências individuais e sociais nefastas (Acórdão de 24 de março de 1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, n.º 60; v., igualmente, neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 2007, Placanica e o., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.º 47; de 3 de junho de 2010, Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, n.º 27; e de 15 de setembro de 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 45).
- 47 No que respeita ao montante desta coima mínima, incumbe ao órgão jurisdicional nacional, para apreciar a sua proporcionalidade, ter em conta a relação entre o montante da coima que pode ser aplicada e a vantagem económica decorrente da infração cometida, a fim de desencorajar os infratores da prática de tal infração [v., neste sentido, Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, K. M. (Sanções aplicadas ao capitão de um navio), C-77/20, EU:C:2021:112, n.º 49]. Todavia, esse órgão jurisdicional deve assegurar-se, tendo em conta todas as circunstâncias do caso em apreço, que o montante mínimo assim aplicado não é desmedido em relação a essa vantagem.
- 48 Quanto à circunstância de a regulamentação nacional em causa no processo principal não prever um limite máximo do montante total das coimas aplicadas, há que salientar que, na verdade, a combinação da aplicação de um montante mínimo de coima com o cúmulo sem limite das coimas quando a infração diz respeito a várias máquinas de jogo não autorizadas pode conduzir à aplicação de sanções pecuniárias de um montante considerável.
- 49 Todavia, como salientaram tanto o órgão jurisdicional de reenvio, que se baseia nos motivos expostos no projeto de lei governamental que introduziu os montantes das sanções em causa no § 52, n.º 2, da GSpG, como os Governos austríaco e belga e a Comissão, tal medida permite, nomeadamente, contrariar a vantagem económica que as infrações punidas poderiam conferir e tornar assim a oferta ilegal menos atrativa, pelo que, em si mesma, não viola o princípio da proporcionalidade. Contudo, incumbe igualmente ao órgão jurisdicional nacional assegurar-se de que o montante total das coimas aplicadas não é desmedido relativamente a essa vantagem.
- 50 No que respeita, em segundo lugar, à aplicação de uma pena privativa de liberdade substitutiva, há que considerar que a aplicação de tal sanção também não se afigura, em si mesma, desproporcionada à luz da natureza e da gravidade das infrações em causa, uma vez que visa, como salienta o Governo austríaco, garantir que essas infrações possam ser efetivamente punidas em caso de impossibilidade de cobrar a coima.

- 51 Todavia, há que salientar que a aplicação de tal sanção deve, em cada caso, ser justificada por razões sólidas de interesse público (v., neste sentido, TEDH, 19 de janeiro de 2021, *Lacatus c. Suíça*, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, § 110), uma vez que esta apresenta um caráter particularmente severo atendendo às consequências que dela resultam para a pessoa em causa (v., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2019, *Maksimovic e o.*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 52 No caso em apreço, decorre da decisão de reenvio que, tratando-se de infrações como as que estão em causa no processo principal, a pena privativa de liberdade substitutiva não pode exceder duas semanas, no máximo, por infração.
- 53 A este respeito, há que observar que, uma vez que cada máquina de jogo ou objeto contrário à regulamentação é suscetível de servir de base à aplicação dessa pena privativa de liberdade e que a regulamentação aplicável não prevê um limite máximo da duração total das penas privativas de liberdade substitutivas que podem ser aplicadas, o cúmulo dessas sanções é suscetível de conduzir à aplicação de uma pena privativa de liberdade substitutiva de duração considerável, a qual pode não ser adequada à gravidade das infrações constatadas, para as quais a regulamentação aplicável apenas prevê coimas. É ao órgão jurisdicional de reenvio que cabe determinar se é esse o caso, atendendo à duração da pena privativa de liberdade substitutiva efetivamente aplicada.
- 54 Neste contexto, o Governo austríaco alegou que não existe um limiar mínimo geral para as penas privativas de liberdade substitutivas, devendo essa pena ser adequada à coima aplicada.
- 55 Todavia, tal circunstância não pode ser decisiva, uma vez que uma pena privativa de liberdade substitutiva não pode ser conforme com o princípio da proporcionalidade pelo simples facto de as autoridades de um Estado-Membro poderem, discricionariamente, reduzir a sua duração (v., por analogia, Acórdão de 3 de março de 2020, *Google Ireland*, C-482/18, EU:C:2020:141, n.º 53).
- 56 Em terceiro lugar, quanto à imposição de uma contribuição para as despesas do processo no valor de 10 % das coimas aplicadas, há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a cobrança de taxas de justiça contribui, em princípio, para o bom funcionamento do sistema jurisdicional, na medida em que constitui uma fonte de financiamento da atividade judiciária dos Estados-Membros (Acórdão de 30 de junho de 2016, *Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, n.º 49 e jurisprudência referida). Por conseguinte, não se pode considerar que a imposição dessa contribuição, em si mesma, viole o princípio da proporcionalidade.
- 57 No entanto, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio assegurar-se de que, na medida em que a contribuição para os referidos custos é fixada com base numa percentagem do montante da coima aplicada, essa contribuição, na fixação concreta do seu montante, e tendo em conta a inexistência de limite máximo dessa coima, não é excessiva à luz do custo real desse processo nem viola o direito de acesso aos tribunais consagrado no artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2012, *Otis e o.*, C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 48).

58 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que o artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê imperativamente, em caso de colocação à disposição para fins comerciais de lotarias proibidas:

- a aplicação de uma coima mínima por cada máquina de jogo não autorizada, sem limite máximo do montante total das coimas aplicadas, desde que o montante total das coimas aplicadas não seja desmedido em relação à vantagem económica que as infrações punidas poderiam conferir;
- a aplicação de uma pena privativa substitutiva por cada máquina de jogo não autorizada, sem limite máximo da duração total das penas privativas de liberdade substitutivas aplicadas, desde que a duração da pena privativa de liberdade substitutiva efetivamente aplicada não seja excessiva tendo em conta a gravidade das infrações constatadas; e
- uma contribuição para os custos do processo no valor de 10 % das coimas aplicadas, desde que essa contribuição não seja excessiva tendo em conta o custo real desse processo nem viole o direito de acesso aos tribunais consagrado no artigo 47.º da Carta.

Quanto à terceira questão prejudicial

59 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão prejudicial, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

60 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 (Segunda Secção) declara:

- 1) **O artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um processo relativo à aplicação de sanções por violação de um monopólio no domínio dos jogos de fortuna ou azar, o juiz nacional, chamado a pronunciar-se sobre a apreciação da legalidade de uma sanção aplicada por essa violação, deve apreciar especificamente a compatibilidade com o artigo 56.º TFUE das sanções previstas pela regulamentação aplicável, tendo em conta as modalidades concretas de determinação das mesmas.**
- 2) **O artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê imperativamente, em caso de colocação à disposição para fins comerciais de lotarias proibidas:**
 - **a aplicação de uma coima mínima por cada máquina de jogo não autorizada, sem limite máximo do montante total das coimas aplicadas, desde que o montante total das coimas aplicadas não seja desmedido em relação à vantagem económica que as infrações punidas poderiam conferir;**

- a aplicação de uma pena privativa substitutiva por cada máquina de jogo não autorizada, sem limite máximo da duração total das penas privativas de liberdade substitutivas aplicadas, desde que a duração da pena privativa de liberdade substitutiva efetivamente aplicada não seja excessiva tendo em conta a gravidade das infrações constatadas; e
- uma contribuição para os custos do processo no valor de 10 % das coimas aplicadas, desde que essa contribuição não seja excessiva tendo em conta o custo real desse processo nem viole o direito de acesso aos tribunais consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Assinaturas