Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

12 de setembro de 2013 *

«Liberdade de estabelecimento — Livre prestação de serviços — Artigos 43.° CE e 49.° CE — Jogos de fortuna e azar — Angariação de apostas — Requisitos de autorização — Exigência de uma autorização de polícia e de uma concessão — Regulamentação nacional — Distâncias mínimas obrigatórias entre os pontos de angariação de apostas — Atividades transfronteiriças equiparáveis às atividades objeto da concessão — Proibição — Reconhecimento mútuo de licenças em matéria de jogos de fortuna e azar»

Nos processos apensos C-660/11 e C-8/12,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentados pelo Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Itália), por decisões de 5 de dezembro de 2011, entrados no Tribunal de Justiça, respetivamente, em 27 de dezembro de 2011 e 2 de janeiro de 2012, nos processos

**Daniele Biasci,**

**Alessandro Pasquini,**

**Andrea Milianti,**

**Gabriele Maggini,**

**Elena Secenti,**

**Gabriele Livi**

contra

**Ministero dell'Interno,**

**Questura di Livorno,**

na presença de:

**SNAI — Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA** (C-660/11),

e

**Cristian Rainone,**

**Orentino Viviani,**

* Língua do processo: italiano.

**Miriam Befani**

contra

**Ministero dell'Interno,**

**Questura di Prato,**

**Questura di Firenze,**

na presença de:

**SNAI — Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA,**

**Stanley International Betting Ltd,**

**Stanleybet Malta ltd.** (C-8/12),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

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

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 18 de abril de 2013,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de D. Biasci, A. Pasquini, A. Milianti, G. Maggini, E. Secenti, G. Livi, C. Rainone, O. Viviani e M. Befani, por A. Dossena e F. Donati, avvocati,

— em representação do SNAI — Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA, por G. Viciconte, C. Sambaldi, A. Fratini e F. Filpo, avvocati,

— em representação da Stanley International Betting Ltd, por D. Agnello, A. Piccinini e M. Mura, avvocati,

— em representação da Stanleybet Malta ltd., por R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, D. Agnello e A. Piccinini, avvocati,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino, avvocato dello Stato, e A. Bizzarai, esperto,

— em representação do Governo belga, por M. Jacobs e L. Van den Broeck, na qualidade de agentes, assistidas por P. Vlaemminck e R. Verbeke, advocaten,

— em representação do Governo maltês, por A. Buhagiar, na qualidade de agente, assistida por G. Kimberley, avukat,

— em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes, A. P. Barros e A. Silva Coelho, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por E. Traversa, D. Nardi e I. V. Rogalski, 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 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação dos artigos 43.° CE e 49.° CE.

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, por um lado, D. Biasci, A. Pasquini, A. Milianti, G. Maggini, E. Secenti e G. Livi ao Ministero dell'Interno (Ministério do Interior) e à Questura di Livorno (autoridade policial de Livorno) (processo C-660/11) e, por outro, C. Rainone, O. Viviani e M. Befani ao Ministero dell'Interno, à Questura di Prato (autoridade policial de Prato) e à Questura di Firenze (autoridade policial de Florença) (processo C-8/12).

### Quadro jurídico

3 A legislação italiana dispõe, no essencial, que o exercício das atividades de angariação e de gestão de apostas pressupõe a obtenção de uma concessão através de concurso público e de uma autorização de polícia. Qualquer infração a esta legislação é passível de sanções penais.

*Concessões*

4 Até à alteração da legislação aplicável, ocorrida em 2002, os operadores constituídos sob a forma de sociedades de capitais cujas ações estivessem cotadas nos mercados regulamentados não podiam obter uma concessão para os jogos de fortuna e azar. Por conseguinte, esses operadores estavam excluídos dos concursos realizados em 1999 para a atribuição de concessões. A ilegalidade dessa exclusão à luz dos artigos 43.° CE e 49.° CE foi declarada, designadamente, no acórdão de 6 de março de 2007, Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Colet., p. I-1891).

5 O Decreto-Lei n.º 223, de 4 de julho de 2006, que aprova disposições urgentes para a retoma económica e social, para o controlo e a racionalização das despesas públicas, e intervenções em matéria de receitas fiscais e de luta contra a fraude fiscal, convertido pela Lei n.º 248, de 4 de agosto de 2006 (GURI n.º 18, de 11 de agosto de 2006, a seguir «decreto Bersani»), procedeu a uma reforma do setor dos jogos em Itália, destinada a assegurar a sua conformidade com as exigências do direito da União.

6 O artigo 38.º do decreto Bersani, intitulado «Medidas de combate ao jogo ilegal», prevê, no seu n.º 1, a adoção, antes de 31 de dezembro de 2006, de uma série de disposições «para combater a propagação do jogo irregular e ilegal e a evasão e a fraude fiscais no setor do jogo e para garantir a proteção dos jogadores».

7 O artigo 38.º, n.ºs 2 e 4, do decreto Bersani prevê as novas modalidades de distribuição dos jogos de fortuna e azar relativos, por um lado, aos eventos diferentes das corridas de cavalos e, por outro, às corridas de cavalos. Em particular:

— está previsto abrir, pelo menos, 7 000 novos pontos de venda para os jogos de fortuna e azar relativos a eventos diferentes das corridas de cavalos e, pelo menos, 10 000 novos pontos de venda para os jogos de fortuna e azar relativos às corridas de cavalos;

— o número máximo de pontos de venda por município é fixado em função do número de habitantes e tendo em conta os pontos de venda para os quais já tenha sido atribuída uma concessão na sequência do concurso de 1999;

— os novos pontos de venda devem respeitar uma distância mínima em relação aos que já foram concessionados na sequência do concurso de 1999; e

— a Administração Autónoma dos Monopólios do Estado (a seguir «AAMS»), tutelada pelo Ministério da Economia e das Finanças, é responsável pela «definição das modalidades de proteção» dos titulares de concessões atribuídas na sequência do concurso de 1999.

*Autorizações de polícia*

8 O sistema de concessões está estreitamente ligado a um sistema de autorizações de polícia regulado pelo Decreto Real n.º 773, texto único das leis relativas à segurança pública (Regio Decreto n.º 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), de 18 de junho de 1931 (GURI n.º 146, de 26 de junho de 1931), conforme alterado pelo artigo 37.º, n.º 4, da Lei n.º 388, de 23 de dezembro de 2000 (suplemento ordinário ao GURI n.º 302, de 29 de dezembro de 2000, a seguir «decreto real»).

9 Em conformidade com o artigo 88.º do decreto real, a autorização de polícia, que pressupõe diversos controlos das qualidades pessoais e profissionais do requerente, apenas pode ser concedida, no setor dos jogos de fortuna e azar, às pessoas que já sejam titulares de uma concessão. Por outro lado, a regulamentação italiana prevê a aplicação de sanções penais, que podem ir até um ano de prisão, a quem propuser ao público jogos de fortuna e azar, sem dispor da concessão ou autorização de polícia.

*Processos de concurso ao abrigo do decreto Bersani*

10 Foi dada execução às disposições do decreto Bersani através de processos de concurso lançados pela AAMS em 2006. A documentação dos concursos incluía nomeadamente um caderno de encargos com oito anexos e o projeto de convenção entre a AAMS e o adjudicatário da concessão sobre os jogos de fortuna e azar relativos a eventos diferentes das corridas de cavalos (a seguir «projeto de convenção»).

11 Nos termos do artigo 23.º, n.º 3, do projeto de convenção, a AAMS declara a caducidade da concessão quando o concessionário comercialize, direta ou indiretamente, no território italiano, ou através de sítios telemáticos situados fora do território nacional, jogos equivalentes a jogos sociais ou a outros jogos geridos pela AAMS ou jogos proibidos pelo ordenamento jurídico italiano.

**Litígios nos processos principais e questões prejudiciais**

12 Os recorrentes nos processos principais são gestores de «centros de transmissão de dados» (a seguir «CTD») por conta da Goldbet Sportwetten GmbH (a seguir «Goldbet»), sociedade de direito austríaco titular de uma licença de *bookmaker* emitida pelo governo do Tirol.

13 Os recorrentes nos processos principais declararam no Tribunale amministrativo regionale per la Toscana que a Goldbet é uma sociedade com sede em Innsbruck (Áustria), que exerce a atividade de *bookmaker*, autorizada em vários países do mundo, e que é sujeita a rigorosos controlos das autoridades competentes quanto ao regular desenvolvimento dessa atividade.

14 No que se refere à relação entre a Goldbet e os recorrentes nos processos principais, estes últimos afirmaram que a organização das apostas incumbe unicamente a esta sociedade. Assim, após ter recebido a proposta de apostas transmitida pelo CTD, a Goldbet reserva-se o poder de aceitar ou não

a aposta discricionariamente, ao passo que o titular do CTD apenas trata de pôr o apostador em contacto com o *bookmaker* estrangeiro. Assim, o serviço oferecido consiste apenas em propor aos apostadores a conexão e a transmissão de dados, com vista a facilitar a transmissão ao *bookmaker* da aposta feita pelo apostador.

15 Embora considerassem que a atividade que exercem não pode ser designada de atividade de angariação de apostas por outrem, os recorrentes nos processos principais apresentaram às autoridades competentes pedidos de obtenção da autorização de polícia prevista no artigo 88.º do decreto real. Todos os pedidos foram indeferidos pelo facto de a Goldbet não ser titular, em Itália, da concessão emitida pela AAMS, que continua a ser exigida pelo artigo 88.º do decreto real, para efeitos da emissão da referida autorização.

16 Os recorrentes nos processos principais interpuseram recursos separados no órgão jurisdicional de reenvio, para a anulação, após suspensão dos respetivos efeitos, das referidas decisões de indeferimento, invocando, nomeadamente, a violação do princípio do reconhecimento mútuo entre Estados-Membros. Segundo os recorrentes, o ordenamento jurídico italiano viola este princípio ao recusar conceder às sociedades devidamente aprovadas noutros Estados-Membros a autorização para operar além das fronteiras destes últimos Estados.

17 Em quatro dos litígios em causa, que estão na origem do processo C-660/11, o SNAI — Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA interveio em apoio dos pedidos da recorrida, o ministero dell'Interno, na qualidade de concessionário do Estado para a angariação das apostas e dos jogos sociais, bem como na qualidade de sociedade fornecedora de serviços telemáticos de alta tecnologia para a angariação e a exploração de apostas hípicas e desportivas e dos concursos de prognósticos. A Stanley International Betting Ltd e a Stanleybet Malta ltd. intervieram igualmente em apoio dos pedidos da recorrida nos litígios que estão na origem do processo C-8/12.

18 O órgão jurisdicional de reenvio considera que os processos principais se inscrevem num quadro jurídico e factual, no essencial, idêntico ao que está na origem do acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10), pelo que pretende submeter ao Tribunal de Justiça questões, em substância, idênticas às questões já colocadas pela Corte suprema di cassazione nos processos que estão na origem desse acórdão, relativas à compatibilidade com o direito da União de uma legislação nacional que visa a proteção das concessões adjudicadas anteriormente à alteração da regulamentação. Além disso, pretende interrogar o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade com o direito da União tanto do procedimento de autorização de polícia previsto no artigo 88.º do decreto real como da não aplicação, em direito italiano, do reconhecimento mútuo das licenças em matéria de jogos de fortuna e azar.

19 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per la Toscana decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 43.° CE e 49.° CE ser interpretados no sentido de que obstam, em princípio, a um regime jurídico de um Estado-Membro, como o regime italiano decorrente do artigo 88.º do [decreto real], nos termos do qual 'a licença para o exercício de atividades de apostas apenas pode ser concedida a concessionários ou a pessoas autorizadas pelo Ministério ou por outras entidades às quais a lei reserva a faculdade de organizar e gerir apostas, assim como a pessoas encarregadas pelo concessionário ou pelo titular da autorização decorrente da mesma concessão ou autorização', e do artigo 2.º, n.º 2 ter, do Decreto-Lei n.º 40, de 25 de março de 2010, convertido pela Lei n.º 73/2010, nos termos do qual 'o artigo 88.º do texto único das leis de segurança pública [resultante do] decreto real […], deve ser interpretado no sentido de que a licença nele prevista, quando atribuída para estabelecimentos comerciais em que é exercida a atividade de exploração e angariação de jogos sociais com prémios em dinheiro só produz efeitos após a atribuição aos titulares dos mesmos estabelecimentos da correspondente concessão para o exercício e a angariação de tais jogos pelo Ministério da Economia e Finanças — [AAMS]'?

2) Devem os referidos artigos 43.° CE e 49.° CE ser interpretados [no] sentido de que obstam, em princípio, por um lado, a um regime nacional como o previsto nos artigos 38.°, n.º 2, do [decreto Bersani], nos termos do qual 'O artigo 1.º, n.º 287, da Lei n.º 311, de 30 de dezembro de 2004 [(Lei das Finanças de 2005)], passa a ter a seguinte redação:

'287. O Ministério da Economia e Finanças — [AAMS], estabelece as novas modalidades de distribuição dos jogos relativos a eventos [diferentes] das corridas de cavalos, de acordo com os seguintes critérios:

a) inclusão, entre os jogos sobre eventos [diferentes] das corridas de cavalos, das apostas [ao totalizador e a cota fixa] sobre eventos [diferentes] das corridas de cavalos, dos concursos de prognósticos desportivos, dos concursos de prognósticos denominados totip, das apostas hípicas referidas no n.º 498, bem como de quaisquer outros jogos sociais sobre eventos [diferentes] das corridas de cavalos;

b) possibilidade de angariação de jogos para eventos [diferentes] das corridas de cavalos por parte dos operadores que gerem a angariação de jogo num Estado-Membro da União Europeia, dos operadores de Estados-Membros da Associação Europeia de Comércio Livre e também dos operadores de outros Estados, sempre que possuam os requisitos de idoneidade definidos pela [AAMS];

c) exercício de atividade da angariação em pontos de venda que tenham como atividade principal a comercialização dos produtos de jogos sociais e pontos de venda que tenham como atividade acessória a comercialização dos produtos de jogos sociais; pode ser reservado aos pontos de venda que tenham como atividade principal a comercialização dos produtos de jogos sociais o exclusivo da oferta de certos tipos de apostas;

d) previsão de criação de um número de novos pontos de venda não inferior a 7 000, dos quais pelo menos 30% tenham como atividade principal a comercialização dos produtos de jogos sociais;

e) determinação do número máximo de pontos de venda por município proporcionalmente ao número de habitantes e tendo em conta os pontos de venda já estabelecidos;

f) localização de pontos de venda que tenham como atividade principal a comercialização dos produtos de jogos sociais em municípios com mais de 200 000 habitantes a uma distância não inferior a 800 metros dos pontos de venda já estabelecidos e em municípios com menos de 200 000 habitantes a uma distância não inferior a 1 600 metros dos pontos de venda já estabelecidos;

g) localização dos pontos de venda que tenham como atividade acessória a comercialização dos produtos de jogos sociais em municípios com mais de 200 000 habitantes a uma distância não inferior a 400 metros dos pontos de venda já estabelecidos e em municípios com menos de 200 000 habitantes a uma distância não inferior a 800 metros dos pontos de venda já estabelecidos, sem prejuízo dos pontos de venda nos quais, em 30 de junho de 2006, se [efetuasse a angariação] dos prognósticos sobre eventos desportivos;

h) adjudicação dos pontos de venda através de um ou mais concursos abertos a todos os operadores, cuja base de licitação não pode ser inferior a [25 000] euros por cada ponto de venda que tenha como atividade principal a comercialização dos produtos de jogos sociais, e [a 7 500] euros por cada ponto de venda que tenha como atividade acessória a comercialização dos produtos de jogos sociais;

i) possibilidade de angariar jogo[s] à distância, incluindo os jogos de perícia a dinheiro, mediante o pagamento de um montante não inferior a [200 000] euros;

[...]

l) definição das modalidades de proteção dos concessionários da angariação de apostas mútuas sobre eventos [diferentes] das corridas de cavalos, reguladas no regulamento previsto no Decreto n.º 111 do Ministro da Economia e Finanças, de 1 de março de 2006?"

A questão sobre a compatibilidade com os referidos princípios comunitários do artigo 38.º, n.º 2, [do decreto Bersani] tem exclusivamente por objeto a parte da citada disposição que: a) prevê a criação de uma orientação geral de proteção das concessões adjudicadas anteriormente à alteração do quadro normativo; b) introduz obrigações de abertura dos novos pontos de venda a uma certa distância dos já estabelecidos, que poderão levar, de facto, a garantir a manutenção das posições comerciais anteriormente existentes. A questão tem, além disso, por objeto a interpretação geral que a [AAMS] deu do artigo 38.º, n.º 2, [do decreto Bersani], ao incluir nas convenções de concessão (artigo 23.º, n.º 3) a cláusula de caducidade já mencionada para a hipótese de exercício direto ou indireto de atividades transfronteiriças equiparáveis;

3) Em caso de resposta afirmativa, isto é, de se considerar que as disposições nacionais referidas nos pontos anteriores são compatíveis com o regime comunitário, deve o artigo 49.º CE ser interpretado no sentido de que, no caso de uma restrição à livre prestação de serviços imposta por razões de interesse geral, se deve previamente determinar se tal interesse geral não foi já tido suficientemente em conta nas normas, nos controlos e nas inspeções a que o prestador dos serviços está sujeito no Estado de estabelecimento?

4) Em caso de resposta afirmativa, nos termos especificados no ponto anterior, deve o tribunal de reenvio, no exame da proporcionalidade de tal restrição, ter em conta que, no Estado de estabelecimento do prestador de serviços, as normas aplicáveis preveem controlos de intensidade igual ou mesmo superior aos controlos impostos pelo Estado no qual se realiza a prestação de serviços?»

## Quanto às questões prejudiciais

*Quanto à primeira questão*

20 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que impõe às sociedades que pretendam exercer atividades ligadas aos jogos de fortuna e azar a obrigação de obter uma autorização de polícia, além de uma concessão emitida pelo Estado para o exercício de tais atividades, e que limita a atribuição dessa autorização, designadamente, aos requerentes já titulares de tal concessão.

21 O Tribunal de Justiça já declarou que a legislação nacional em causa nos processos principais constitui, na medida em que proíbe — sob pena de sanções penais — o exercício de atividades no setor dos jogos de fortuna e azar sem concessão ou autorização de polícia emitida pelo Estado, uma restrição à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços (acórdão Placanica e o., já referido, n.º 42 e jurisprudência referida).

22 Todavia, tais restrições podem ser admitidas a título das medidas derrogatórias expressamente previstas nos artigos 45.° CE e 46.° CE, aplicáveis igualmente em matéria de livre prestação de serviços nos termos do artigo 55.º CE, ou justificadas, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por razões imperiosas de interesse geral (acórdão de 24 de janeiro de 2013, Stanleybet International e o., C-186/11 e C-209/11, n.º 22 e jurisprudência referida).

23 Ora, no que se refere à regulamentação nacional em causa no processo principal, o Tribunal já declarou que apenas o objetivo relacionado com a luta contra a criminalidade ligada aos jogos de fortuna e azar é suscetível de justificar restrições às liberdades fundamentais que decorrem desta regulamentação, desde que essas restrições observem o princípio da proporcionalidade e na medida em que os meios para tal utilizados sejam coerentes e sistemáticos (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Placanica e o., n.os 52 a 55, e Costa e Cifone, n.os 61 a 63).

24 A este respeito, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um sistema de concessões pode constituir um mecanismo eficaz para controlar os operadores ativos no setor dos jogos de fortuna e azar com a finalidade de prevenir a exploração destas atividades com fins criminosos ou fraudulentos (v. acórdão Placanica e o., já referido, n.º 57).

25 No entanto, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o sistema de concessões instituído pela regulamentação nacional, na medida em que limita o número de operadores que atuam no setor dos jogos de fortuna e azar, prossegue verdadeiramente o objetivo de prevenir a exploração das atividades neste setor com fins criminosos ou fraudulentos. De igual modo, cabe a este órgão jurisdicional verificar se estas restrições satisfazem os requisitos que decorrem da jurisprudência do Tribunal de Justiça no que toca à sua proporcionalidade (v. acórdão Placanica e o., já referido, n.º 58).

26 O Tribunal já declarou que a exigência de uma autorização de polícia ao abrigo da qual os operadores ativos neste setor e as suas instalações estão sujeitos a um controlo inicial e a uma fiscalização contínua contribui claramente para o objetivo de evitar que estes operadores se envolvam em atividades criminosas ou fraudulentas e revela-se uma medida absolutamente proporcional a este objetivo (v., neste sentido, acórdão Placanica e o., já referido, n.º 65).

27 Assim, o facto de um operador dever dispor simultaneamente de uma concessão e de uma autorização de polícia para poder aceder ao mercado em causa não é, em si mesmo, desproporcionado à luz do objetivo prosseguido pelo legislador nacional, ou seja, a luta contra a criminalidade ligada aos jogos de fortuna e azar.

28 Contudo, na medida em que as autorizações de polícia apenas são emitidas a favor dos titulares de uma concessão, as irregularidades verificadas no procedimento de atribuição destas últimas viciaria igualmente o procedimento de atribuição de autorizações de polícia. Por conseguinte, a falta da autorização de polícia não pode ser oposta às pessoas que não puderam obter estas autorizações devido ao facto de a atribuição desta autorização pressupor a atribuição de uma concessão de que as referidas pessoas não puderam beneficiar em violação do direito da União (v. acórdão Placanica e o., já referido, n.º 67).

29 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que impõe às sociedades que pretendam exercer atividades ligadas aos jogos de fortuna e azar a obrigação de obter uma autorização de polícia, além de uma concessão atribuída pelo Estado para o exercício de tais atividades, e que limita a atribuição dessa autorização, designadamente, aos requerentes já titulares de tal concessão.

*Quanto à segunda questão*

30 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional como o artigo 38.º, n.º 2, do decreto Bersani e o artigo 23.º, n.º 3, do projeto de convenção, que, por um lado, protege as posições comerciais adquiridas pelos operadores existentes, prevendo, nomeadamente, distâncias mínimas entre as instalações dos novos concessionários e as dos operadores existentes, e, por outro, prevê a caducidade da concessão para as atividades de angariação e de gestão de apostas no caso de o titular da concessão explorar, direta ou indiretamente, atividades transfronteiriças de jogos equivalentes aos que são geridos pela AAMS ou jogos de fortuna e azar proibidos pelo ordenamento jurídico nacional.

31 Esta questão tem, em substância, um conteúdo idêntico às questões a que o Tribunal de Justiça já respondeu no seu acórdão Costa e Cifone, já referido.

32 No que se refere à primeira parte desta questão, no n.º 66 desse acórdão, o Tribunal declarou que os artigos 43.° CE e 49.° CE e os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro que, em violação do direito da União, excluiu uma categoria de operadores da atribuição de concessões para o exercício de uma atividade económica e que tenta sanar essa violação pondo a concurso um número significativo de novas concessões proteja as posições comerciais adquiridas pelos operadores existentes, prevendo nomeadamente distâncias mínimas entre as instalações dos novos concessionários e as dos operadores existentes.

33 No que se refere à segunda parte desta mesma questão, relativa ao artigo 23.º, n.º 3, do projeto de convenção, o Tribunal declarou, nos n.os 89 e 90 do referido acórdão, que esta disposição não estava formulada de modo claro, preciso e unívoco e que, nestas condições, não se pode criticar um operador por ter renunciado a apresentar uma candidatura a uma concessão, na falta de qualquer segurança jurídica, enquanto persistisse a incerteza sobre a conformidade do seu modo operacional com as disposições da convenção a subscrever quando da atribuição de uma concessão.

34 Todavia, as partes no processo no Tribunal de Justiça discordam quanto à questão de saber se as situações em causa no processo principal são ou não comparáveis com as situações que estão na origem do referido acórdão, nomeadamente se a Goldbet e os recorrentes no processo principal foram prejudicados pelas disposições nacionais que o Tribunal declarou incompatíveis com o direito da União.

35 Ora, embora já tenha tido a oportunidade de assinalar que a situação de um gestor de um CTD vinculado à Goldbet se inscreve num quadro jurídico e factual, no essencial, idêntico àquele que esteve na origem do acórdão Costa e Cifone, já referido (despacho de 16 de fevereiro de 2012, Pulignani e o., C-413/10, n.º 3), o Tribunal baseou-se, a este respeito, numa conclusão do órgão jurisdicional de reenvio no processo que deu origem a esse despacho. No que se refere aos presentes processos, incumbe assim ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar o quadro factual e as consequências que para este decorrem do acórdão Costa e Cifone, já referido.

36 Caso venha a concluir que, no caso concreto, a Goldbet, previamente à perda dos seus direitos, participou nos procedimentos de atribuição de concessões e obteve concessões por intermédio de uma sociedade de direito italiano controlada, o órgão jurisdicional de reenvio deve apreciar se essa conclusão não tem por consequência que se deve considerar que a Goldbet faz parte dos operadores existentes que eram, na realidade, beneficiados pelas regras de distância mínima a respeitar entre os pontos de angariação de apostas e que afetam unicamente as instalações dos novos concessionários. Em contrapartida, se o órgão jurisdicional de reenvio concluir que a Goldbet não participou nos

referidos procedimentos, incumbe-lhe nomeadamente verificar se este operador renunciou a candidatar-se a uma concessão devido à falta de segurança jurídica decorrente do artigo 23.º, n.º 3, do projeto de convenção.

37 Por outro lado, caso venha a concluir que a Goldbet perdeu os seus direitos por força do referido artigo, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se isso aconteceu pelo facto de a Goldbet ter proposto jogos não autorizados ou pelo simples facto de ter exercido atividades transfronteiriças. Quanto a esta última hipótese, importa assinalar que os artigos 43.° CE e 49.° CE se opõem a uma regulamentação nacional que impede de facto qualquer atividade transfronteiriça no setor dos jogos, independentemente da forma como essa atividade é exercida e, em particular, nos casos em que há um contacto direto entre o consumidor e o operador e em que os intermediários da empresa presentes no território nacional podem ser sujeitos a um controlo físico para fins policiais.

38 Atendendo ao conjunto das considerações precedentes, há que responder à segunda questão que:

— Os artigos 43.° CE e 49.° CE bem como os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro que, em violação do direito da União, excluiu uma categoria de operadores da atribuição de concessões para o exercício de uma atividade económica e que tenta sanar essa violação pondo a concurso um número significativo de novas concessões proteja as posições comerciais adquiridas pelos operadores existentes, prevendo, nomeadamente, distâncias mínimas entre as instalações dos novos concessionários e as dos operadores existentes.

— Decorre dos artigos 43.° CE e 49.° CE, do princípio da igualdade de tratamento, do dever de transparência e do princípio da segurança jurídica que as condições e as modalidades de um concurso como o que está em causa no processo principal, nomeadamente as disposições que preveem a caducidade de concessões atribuídas num tal concurso, como as que figuram no artigo 23.º, n.º 3, do projeto de convenção, devem ser formuladas de modo claro, preciso e unívoco, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

— Os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que impede de facto qualquer atividade transfronteiriça no setor dos jogos, independentemente da forma como essa atividade é exercida e, em particular, nos casos em que há um contacto direto entre o consumidor e o operador e em que os intermediários da empresa presentes no território nacional podem ser sujeitos a um controlo físico para fins policiais. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é o que sucede com o artigo 23.º, n.º 3, do projeto de convenção.

*Quanto à terceira questão*

39 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que, no estado atual do direito da União, a circunstância de um operador dispor, no Estado-Membro onde está estabelecido, de uma autorização que lhe permite oferecer jogos de fortuna e azar obsta a que outro Estado-Membro subordine a possibilidade de esse operador oferecer esses serviços a consumidores que se encontrem no seu território à detenção de uma autorização emitida pelas suas próprias autoridades.

40 A este respeito, o Tribunal já declarou que, tendo em conta a ampla margem de apreciação dos Estados-Membros relativamente aos objetivos que tencionam prosseguir e ao nível pretendido de proteção dos consumidores e a inexistência de qualquer harmonização em matéria de jogos de fortuna e azar, não pode haver, no estado atual do direito da União, uma obrigação de reconhecimento mútuo das autorizações emitidas pelos diversos Estados-Membros (v., neste sentido,

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, p. I-8069, n.º 112, e de 15 de setembro de 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, Colet., p. I-8185, n.os 96 e 99).

41 Assim, cada Estado-Membro continua a ter o direito de subordinar a possibilidade de qualquer operador que pretenda oferecer jogos de fortuna e azar a consumidores que se encontrem no seu território à detenção de uma autorização emitida pelas suas autoridades competentes, sem que a isso possa obstar a circunstância de um operador particular já dispor de uma autorização emitida noutro Estado-Membro (v. acórdão Stoß e o., já referido, n.º 113).

42 Com efeito, os vários Estados-Membros não dispõem necessariamente dos mesmos meios para controlar os jogos de fortuna ou azar e não fazem forçosamente as mesmas opções a este respeito. O facto de um nível específico de proteção dos consumidores poder ser alcançado num dado Estado-Membro através da aplicação de técnicas sofisticadas de controlo e vigilância não permite concluir que o mesmo nível de proteção pode ser alcançado noutros Estados-Membros que não dispõem desses meios ou que não fizeram as mesmas opções. Um Estado-Membro pode, por outro lado, pretender legitimamente vigiar uma atividade económica desenvolvida no seu território, o que seria impossível de alcançar se confiasse em controlos efetuados pelas autoridades de outro Estado-Membro por meio de sistemas de regulação que ele próprio não domina (v., neste sentido, acórdão Dickinger e Ömer, já referido, n.º 98).

43 Daqui decorre que há que responder à terceira questão prejudicial que os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que, no estado atual do direito da União, a circunstância de um operador dispor, no Estado-Membro onde está estabelecido, de uma autorização que lhe permite oferecer jogos de fortuna e azar não obsta a que outro Estado-Membro, desde que respeite as exigências do direito da União, subordine a possibilidade de esse operador oferecer tais serviços a consumidores que se encontrem no seu território à detenção de uma autorização emitida pelas suas próprias autoridades.

*Quanto à quarta questão*

44 Atendendo à resposta dada à terceira questão, não há que responder à quarta questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

## Quanto às despesas

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

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

1) **Os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que impõe às sociedades que pretendam exercer atividades ligadas aos jogos de fortuna e azar a obrigação de obter uma autorização de polícia, além de uma concessão atribuída pelo Estado para o exercício de tais atividades, e que limita a atribuição dessa autorização, designadamente, aos requerentes já titulares de tal concessão.**

2) **Os artigos 43.° CE e 49.° CE bem como os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro que, em violação do direito da União, excluiu uma categoria de operadores da atribuição de concessões para o exercício de uma atividade económica e que tenta sanar essa violação**

**pondo a concurso um número significativo de novas concessões proteja as posições comerciais adquiridas pelos operadores existentes, prevendo, nomeadamente, distâncias mínimas entre as instalações dos novos concessionários e as dos operadores existentes.**

**Decorre dos artigos 43.° CE e 49.° CE, do princípio da igualdade de tratamento, do dever de transparência e do princípio da segurança jurídica que as condições e as modalidades de um concurso como o que está em causa no processo principal, nomeadamente as disposições que preveem a caducidade de concessões atribuídas num tal concurso, como as que figuram no artigo 23.º, n.º 3, do projeto de convenção entre a Administração Autónoma dos Monopólios do Estado e o adjudicatário da concessão sobre os jogos de fortuna e azar relativos a eventos diferentes das corridas de cavalos, devem ser formuladas de modo claro, preciso e unívoco, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**

**Os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que impede de facto qualquer atividade transfronteiriça no setor dos jogos, independentemente da forma como essa atividade é exercida e, em particular, nos casos em que há um contacto direto entre o consumidor e o operador e em que os intermediários da empresa presentes no território nacional podem ser sujeitos a um controlo físico para fins policiais. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é o que sucede com o artigo 23.º, n.º 3, do referido projeto de convenção.**

3) **Os artigos 43.° CE e 49.° CE devem ser interpretados no sentido de que, no estado atual do direito da União, a circunstância de um operador dispor, no Estado-Membro onde está estabelecido, de uma autorização que lhe permite oferecer jogos de fortuna e azar não obsta a que outro Estado-Membro, desde que respeite as exigências do direito da União, subordine a possibilidade de esse operador oferecer tais serviços a consumidores que se encontrem no seu território à detenção de uma autorização emitida pelas suas próprias autoridades.**

Assinaturas