Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de junho de 2017 *

«Reenvio prejudicial — Artigo 49.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Artigo 56.º TFUE — Livre prestação de serviços — Jogos de fortuna e azar — Regulamentação restritiva de um Estado-Membro — Sanções contraordenacionais — Razões imperiosas de interesse geral — Proporcionalidade — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Regulamentação nacional que prevê a obrigação de o juiz instruir oficiosamente os elementos que lhe são apresentados no âmbito da ação punitiva das infrações contraordenacionais — Conformidade»

No processo C-685/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Alta Áustria, Áustria), por decisão de 14 de dezembro de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de dezembro de 2015, no processo

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

contra

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (relatora) e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 10 de novembro de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Online Games Handels GmbH, por P. Ruth e D. Pinzger, Rechtsanwälte,

* Língua do processo: alemão.

— em representação de F. Breuer, N. Enter e A. Walden, por F. Maschke, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, F. Herbst e G. Trefil, na qualidade de agentes,

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

— em representação da Comissão Europeia, por H. Tserepa-Lacombe e G. Braun, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 9 de março de 2017,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 49.° e 56.° TFUE, conforme interpretados, nomeadamente, no acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), lidos à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito dos litígios que opõem a Online Games Handels GmbH (a seguir «Online Games»), Frank Breuer, Nicole Enter e Astrid Walden à Landespolizeidirektion Oberösterreich (Direção Regional da Polícia da Alta Áustria) a respeito das sanções contraordenacionais que esta lhes aplicou devido à exploração, sem autorização, de máquinas de jogos a dinheiro.

Direito austríaco

Lei federal constitucional

3 Sob o título «Implementação do Estado federal», o capítulo 3 da Bundes-Verfassungsgesetz (Lei federal constitucional, BGBl. 1/1930), conforme alterada (BGBl. I, 102/2014) (a seguir «B-VG»), contém nomeadamente os §§ 90 e 94 da B-VG. Nos termos do § 90 da B-VG:

«(1) Salvo derrogação legal expressa, os debates nos processos civis e penais submetidos aos órgãos jurisdicionais comuns são orais e públicos.

(2) Os processos penais são sujeitos ao princípio acusatório.»

4 O § 94, n.º 1, da B-VG tem a seguinte redação:

«A justiça é independente da Administração em todas as instâncias.»

5 O capítulo 7 da B-VG tem por epígrafe «Garantias constitucionais e administrativas». Contém o § 130 da B-VG, que dispõe:

«(1) Os órgãos jurisdicionais administrativos [Verwaltungsgerichte] conhecem:

1. Dos recursos de anulação por ilegalidade das decisões das autoridades administrativas;

[…]

(4) O órgão jurisdicional administrativo deve decidir quanto ao mérito dos recursos referidos no n.º 1, ponto 1), nos processos contraordenacionais. […]

[…]»

Lei federal sobre os jogos de fortuna e azar

6 A Glücksspielgesetz (Lei sobre os jogos de fortuna e azar, BGBl. 620/1989, na versão resultante da alteração publicada no BGBl. I, 76/2011) (a seguir «GSpG 2011»), dispunha, no § 50:

«(1) São competentes em matéria de processo penal e de encerramento de empresas em aplicação da presente lei federal, em primeira instância, as autoridades administrativas distritais (Bezirk) […] e, em segunda instância, os tribunais administrativos independentes referidos no § 51, n.º 1, da Verwaltungsstrafgesetz [(Regime geral das contraordenações)].

(2) Estas autoridades podem obter a colaboração das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e, para decidir as questões de facto referidas pelas disposições da presente lei federal, dos peritos acreditados referidos no § 1, n.º 3. Fazem, de qualquer modo, parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei os órgãos do serviço público de segurança e das autoridades fiscais.

[…]»

7 O § 52 da GSpG 2011, sob a epígrafe «Disposições sobre as sanções administrativas», previa:

«(1) Comete uma infração administrativa e é passível de uma coima aplicada pela autoridade administrativa, num montante que pode ir até 22 000 euros:

1. Quem, para efeitos de uma participação a partir do território nacional, implementa, organiza ou põe à disposição, enquanto operador, lotarias proibidas na aceção do § 2, n.º 4, ou participa nestas enquanto operador na aceção do § 2, n.º 2;

[…]

(2) Se, no contexto da participação em lotarias, os jogadores ou outras pessoas pagarem quantias de mais de 10 euros por jogo, estas não são consideradas montantes mínimos e, por conseguinte, a eventual responsabilidade que resulte da presente lei federal é subsidiária relativamente à que resulta do § 168 do Strafgesetzbuch [(Código Penal)]. […]

[…]»

8 O § 53 da GSpG 2011 tinha a seguinte redação:

«(1) A autoridade administrativa pode ordenar a apreensão das máquinas automáticas de jogos de fortuna e azar […] quando

1. Suspeite
   a) Da existência de violação contínua de uma ou mais disposições do § 52, n.º 1, através destas máquinas automáticas […] com as quais se prejudica o monopólio de que o Estado federal dispõe em matéria de jogos de fortuna e azar ou

[…]»

9 Foi publicada uma nova alteração da Lei federal sobre os jogos de fortuna e azar no BGBl. I, 13/2014 (a seguir, na versão alterada, «GSpG 2014»).

10 Nos termos do § 50, n.º 1, da GSpG 2014:

«São competentes em matéria de processo penal e de encerramento de empresas, em aplicação da presente lei federal, as autoridades administrativas distritais (Bezirk) […]. As suas decisões são suscetíveis de recurso para um tribunal administrativo do *Land*.»

11 O § 52 da GSpG 2014 tem a seguinte redação:

«(1) Comete uma infração administrativa e é passível de 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, implementa, organiza ou põe à disposição, enquanto operador, lotarias proibidas na aceção do § 2, n.º 4, ou participa nestas enquanto operador na aceção do § 2, n.º 2;

[…]

(3) Qualquer ato que apresente simultaneamente os elementos constitutivos de uma infração administrativa na aceção do § 52 e os elementos constitutivos do § 168 do Código Penal é passível apenas das sanções administrativas previstas no § 52.

[…]»

Lei de processo nos tribunais administrativos

12 O Verwaltungsgerichtsverfahrengesetz (Lei de processo nos tribunais administrativos, BGBl. I, 33/2013), na versão resultante da alteração publicada no BGBl. I, 122/2013 (a seguir «VwGVG»), dispõe, no seu § 18:

«A autoridade recorrida também é parte.»

13 Nos termos do § 38 da VwGVG:

«Salvo disposição em contrário da presente lei, aplicam-se por analogia ao procedimento relativo a recursos interpostos em conformidade com o § 130, n.º 1, da B-VG, nos processos penais administrativos, as disposições do Regime geral das contraordenações de 1991 […] e, quanto ao restante, as disposições do direito do procedimento enunciadas em leis federais ou dos *Länder* que a autoridade aplicou ou devia ter aplicado no processo que precedeu o processo no Verwaltungsgericht [(Tribunal Administrativo)].»

14 O § 46, n.º 1, da VwGVG tem a seguinte redação:

«O Verwaltungsgericht [(Tribunal Administrativo)] deve reunir as provas necessárias à solução do litígio.»

15 Segundo as disposições do § 50 da VwGVG:

«Contanto que o recurso não deva ser julgado improcedente ou que o processo não deva ser suspenso, o Verwaltungsgericht [(Tribunal Administrativo)] deve decidir quanto ao mérito das reclamações referidas no § 130, n.º 1, ponto 1), da B-VG.»

Lei geral do procedimento administrativo

16 Nos termos do § 8 da Allgemeines Verwaltungsverfahrengesetz (Lei geral do procedimento administrativo, BGBl. I, 51/1991), na versão resultante da alteração publicada no BGBl. I, 161/2013 (a seguir «AVG»):

«O processo diz respeito às pessoas que se dirigem à autoridade ou às quais é dirigido um ato desta e, na medida em que o processo lhes diz respeito a título de um direito ou de um interesse jurídico, têm a qualidade de partes.»

17 O § 37 da AVG dispõe:

«O procedimento de instrução tem por objetivo permitir constatar os factos cujo conhecimento é necessário para a resolução de um processo administrativo e dar às partes a possibilidade de alegar os seus direitos e os seus interesses jurídicos.

[…]»

18 O § 39 da AVG tem a seguinte redação:

«(1) O procedimento de instrução está sujeito às regras administrativas.

(2) Na medida em que as regras administrativas não contenham nenhuma disposição a este respeito, a autoridade deve agir oficiosamente e determinar o desenrolar do procedimento de instrução, no respeito das disposições do presente capítulo. Pode, em particular, convocar as partes para uma audiência, oficiosamente ou a pedido de uma delas, e apensar vários processos administrativos para efeitos de tratamento comum ou desapensá-los novamente. Quando adotar tais decisões de organização do processo, deve guiar-se pela preocupação de, tanto quanto possível, criar condições de eficácia, de celeridade, de simplicidade e de economia.

[…]»

Regime geral das contraordenações

19 O § 24 da Verwaltungsstrafgesetz (Regime geral das contraordenações, BGBl. 52/1991), na versão resultante da alteração publicada no BGBl. I, 33/2013 (a seguir «VStG»), dispõe:

«Salvo disposição em contrário nesta lei federal, a [AVG] aplica-se também nos processos contraordenacionais. […]»

20 Nos termos do § 25 da VStG:

«(1) As infrações administrativas devem ser oficiosamente objeto de ação punitiva […]

(2) As circunstâncias atenuantes devem ser tidas em consideração da mesma maneira que as circunstâncias agravantes.

[…]»

Litígios nos processos principais e questão prejudicial

21 Foram submetidos ao Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Alta Áustria) dois processos. O primeiro diz respeito à legalidade da apreensão de aparelhos cuja utilização pode violar o monopólio que o Estado federal detém no domínio dos jogos de fortuna e azar; o segundo, à legalidade de coimas aplicadas por se terem organizado jogos de fortuna e azar com tais máquinas ou por ter sido permitida a sua organização.

22 O primeiro processo teve origem numa inspeção efetuada pelos Serviços Fiscais, em 8 de março de 2012, a pedido da Direção Regional da Polícia da Alta Áustria, no estabelecimento «SJ-Bet Sportbar» situado em Wels (Áustria).

23 Tendo constatado a presença de oito aparelhos que se suspeitava serem utilizados em violação do monopólio do Estado federal austríaco no domínio dos jogos de fortuna e azar, os referidos serviços procederam à respetiva apreensão. Nessa inspeção, foi alegado que um desses aparelhos pertencia à Online Games.

24 Por decisão de 17 de abril de 2012, a Direção Regional da Polícia da Alta Áustria ordenou o confisco, por tempo indeterminado, do aparelho que se presumia pertencer à Online Games, em conformidade com o § 53, n.º 1, ponto 1, alínea a), da GSpG 2011.

25 A Online Games interpôs recurso desta decisão para o Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (Tribunal Administrativo Independente da Alta Áustria), atual Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Alta Áustria). Por decisão de 21 de maio de 2012, foi negado provimento ao recurso.

26 Por decisão de 1 de outubro de 2015, o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior, Áustria) deu provimento ao recurso da Online Games contra a decisão de 21 de maio de 2012 e revogou esta última por não ter sido estabelecido com suficiente precisão o montante das apostas máximas que os jogadores podiam fazer através dos aparelhos confiscados, para se determinar a competência dos órgãos jurisdicionais penais ordinários ou administrativos que deviam conhecer do processo em causa. Este foi então remetido ao Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Alta Áustria).

27 Constatou-se que, neste primeiro processo, o organizador dos jogos de fortuna e azar em que os jogadores podiam participar através do aparelho confiscado era uma sociedade de responsabilidade limitada com sede em Brno, na República Checa.

28 No âmbito do segundo processo, em 14 de agosto de 2014, os Serviços Fiscais efetuaram uma inspeção no estabelecimento «Café Vegas», situado em Linz (Áustria).

29 Tendo constatado a presença de oito aparelhos e considerado que estes eram utilizados em violação do monopólio do Estado federal no domínio dos jogos de fortuna e azar, aqueles serviços procederam ao seu confisco.

30 Por decisão de 24 de setembro de 2015, a Direção Regional da Polícia da Alta Áustria aplicou, em conformidade com o § 52, n.º 1, ponto 1, da GSpG 2014, coimas de um montante de 24 000 euros cada, a F. Breuer, N. Enter e A. Walden, devido à organização ou à participação na organização de jogos de fortuna e azar no estabelecimento «Café Vegas».

31 F. Breuer, N. Enter e A. Walden recorreram destas decisões para o órgão jurisdicional de reenvio. Nessa ocasião, precisaram que os aparelhos em causa eram alimentados por um servidor de programas de jogos que se encontrava na Eslováquia.

32 O objeto dos litígios principais está, como indicado na decisão de reenvio, circunscrito à questão de saber se o confisco definitivo do aparelho pertencente à Online Games e as coimas aplicadas a F. Breuer, N. Enter e A. Walden são conformes com o direito, incluindo com o direito da União.

33 O órgão jurisdicional de reenvio organizou duas audiências, uma em 11 de novembro de 2015, no âmbito do primeiro processo, e outra, em 11 de dezembro de 2015, no âmbito do segundo processo.

34 Na audiência de 11 de novembro de 2015, participaram um representante da Online Games e um representante dos Serviços Fiscais da cidade de Linz. A Direção Regional da Polícia da Alta Áustria não esteve aí representada. A audiência de 11 de dezembro de 2015 decorreu na presença da Direção Regional da Polícia da Alta Áustria e dos Serviços Fiscais. O advogado de F. Breuer, N. Enter e A. Walden, ausente desta última audiência, forneceu no entanto ao órgão jurisdicional de reenvio os elementos de prova em que assenta a sua defesa. Quer no âmbito do primeiro processo quer no âmbito do segundo, os Serviços Fiscais e a Direção Regional da Polícia da Alta Áustria alegaram diferentes fundamentos para justificar a conformidade com o direito da União das regulamentações nacionais em causa, ou seja, da GSpG 2011 e da GSpG 2014.

35 Resulta da decisão de reenvio que existem divergências entre o órgão jurisdicional de reenvio e o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior) relativamente ao alcance do princípio que rege os processos contraordenacionais, que confere ao juiz que conhece do mérito um papel ativo na manifestação da verdade e segundo o qual incumbe a este suprir as lacunas e as omissões das autoridades de polícia criminal.

36 O órgão jurisdicional de reenvio precisa, a este respeito, que, na sequência do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), o órgão jurisdicional nacional a quem foi submetido o processo que deu lugar a este acórdão declarou, por decisão de 9 de maio de 2014, a incompatibilidade do monopólio do Estado austríaco no domínio dos jogos de fortuna e azar com o artigo 56.º TFUE. Após recurso de «Revision» interposto pelo Ministério Federal da Finanças, o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior) revogou essa decisão, em 15 de dezembro de 2014, sendo o processo remetido ao órgão jurisdicional de reenvio. Em 29 de maio de 2015, este reafirmou a incompatibilidade do monopólio que o Estado austríaco detém no domínio dos jogos de fortuna e azar com o direito da União. Esta decisão foi novamente objeto de recurso para o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior).

37 O órgão jurisdicional de reenvio duvida da compatibilidade com o artigo 47.º da Carta e com o artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), do princípio segundo o qual incumbe ao juiz a quem foi submetido o processo instruir oficiosamente os atos suscetíveis de constituir infrações contraordenacionais, tal como consagrado pelo § 38 da VwGVG, lido em conjugação com os §§ 24 e 25 da VStG e com o § 39, n.º 1, da AVG.

38 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, tal obrigação é suscetível de afetar a imparcialidade do juiz, cujo papel se confundiria com o da autoridade encarregada de promover a acusação. Esta obrigação é, assim, incompatível com o artigo 47.º da Carta, lido à luz do artigo 6.º da CEDH.

39 Este órgão jurisdicional de reenvio considera que resulta da jurisprudência emanada do acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), que cabe às autoridades competentes demonstrar que as medidas nacionais destinadas a conferir ao Estado um monopólio no domínio dos jogos de fortuna e azar se justificam pela preocupação de reduzir as oportunidades de jogo ou de combater a criminalidade e de, a este respeito, fornecer ao juiz que decide do mérito as provas que

demonstram que a criminalidade ou a adição ao jogo representavam efetivamente um problema considerável no momento dos factos, de modo que qualquer obrigação do juiz administrativo de levar a cabo investigações específicas, a este propósito, é contrária a esta jurisprudência.

40 Nestas condições, o Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Alta Áustria) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 56.º TFUE, por um lado, ou os artigos 49.° e segs. TFUE, à luz do artigo 6.º da CEDH, em conjugação com o artigo 47.º da [Carta], por outro, ser interpretados no sentido de que, por respeito à objetividade e à imparcialidade dos tribunais exigidas pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (em especial, [TEDH, 18 de maio de 2010, Ozerov c. Rússia, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201], n.º 54), se opõem a uma regulamentação nacional segundo a qual, no âmbito de um processo de contraordenação, as provas para justificar a tutela criminal do regime de quase-monopólio do mercado nacional do jogo, em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (em especial, acórdão [de 30 de abril de 2014], Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281), não são apresentadas pela entidade competente para promover o processo criminal (ou por outro órgão de polícia criminal), na sua função de titular da ação penal, mas são apresentadas e delimitadas, independentemente da posição assumida pelas partes no processo, e posteriormente investigadas e avaliadas de forma autónoma pelo tribunal (constituído pela mesma pessoa e no exercício das mesmas funções) competente para proferir uma decisão sobre a legalidade da medida penal impugnada?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

41 O Governo austríaco invoca uma exceção de inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial, com fundamento em que, em primeiro lugar, a questão é hipotética, porque resultante de uma interpretação errada do direito nacional, e, em segundo lugar, por a decisão de reenvio não expor de forma suficiente o quadro factual dos litígios nos processos principais, para permitir ao Tribunal de Justiça fornecer uma resposta útil.

42 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional, na aceção do artigo 267.º TFUE, quando, designadamente, os requisitos respeitantes ao conteúdo do pedido de decisão prejudicial que figuram no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça não forem respeitados, quando for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União, solicitadas pelo órgão jurisdicional nacional, não têm nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou quando o problema for hipotético (acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 50 e jurisprudência referida).

43 Resulta igualmente de jurisprudência assente que a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões. Além disso, a decisão de reenvio deve indicar as razões precisas que levaram o juiz nacional a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União e a considerar necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça (acórdão de 18 de abril de 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, n.º 28 e jurisprudência referida).

44 Ora, no caso em apreço, a decisão de reenvio descreve, de forma suficiente, o quadro jurídico e factual dos litígios nos processos principais, e as indicações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio permitem determinar o alcance das questões submetidas.

45 O argumento de que a questão é hipotética assenta no postulado segundo o qual o órgão jurisdicional de reenvio cometeu um erro ao interpretar a regulamentação nacional. A este respeito, importa, contudo, recordar que não cabe ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação de disposições nacionais, uma vez que essa interpretação é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais. Assim, quando um órgão jurisdicional nacional lhe submete uma questão prejudicial, o Tribunal de Justiça deve ater-se à interpretação do direito nacional que lhe foi apresentada pelo referido órgão jurisdicional (v., nomeadamente, acórdão de 27 de outubro de 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, n.º 57 e jurisprudência referida). Além disso, não se pode contestar que a conformidade com o direito da União das decisões a proferir pelo órgão jurisdicional de reenvio depende da resposta à questão submetida.

46 Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial deve ser considerado admissível.

Quanto ao mérito

47 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 49.° e 56.° TFUE, como interpretados, nomeadamente, no acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), lidos à luz do artigo 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a um regime processual nacional segundo o qual, no âmbito de processos contraordenacionais, o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se sobre a conformidade com o direito da União de uma regulamentação que restringe o exercício de uma liberdade fundamental da União Europeia, como a liberdade de estabelecimento ou a livre prestação de serviços no interior da União, tem de instruir oficiosamente os elementos do processo que lhe foi submetido no âmbito do exame da existência de infrações administrativas.

48 A título liminar, há que observar que, no acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), o Tribunal de Justiça analisou as questões colocadas unicamente em função da liberdade de prestação de serviços prevista no artigo 56.º TFUE, sem as examinar sob o ângulo da liberdade de estabelecimento enunciada no artigo 49.º TFUE. Todavia, como a advogada-geral salientou no n.º 34 das suas conclusões, tendo em conta o artigo 62.º TFUE, os fundamentos deste acórdão, relativos à livre prestação de serviços, são suscetíveis de se aplicar também relativamente à liberdade de estabelecimento.

49 Importa em seguida recordar que resulta do acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), que o artigo 56.º TFUE se opõe a uma regulamentação nacional que proíbe a exploração de máquinas de jogos a dinheiro sem autorização prévia das autoridades administrativas, quando essa regulamentação não prossiga realmente o objetivo da proteção dos jogadores ou da luta contra a criminalidade e não responda verdadeiramente à preocupação de reduzir as oportunidades de jogo ou de combater de maneira coerente e sistemática a criminalidade ligada a esses jogos (v., neste sentido, acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 56).

50 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que é às autoridades competentes do Estado-Membro que pretendem invocar um objetivo adequado para legitimar um 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 garanta que essa medida preenche efetivamente os requisitos enunciados pelo Tribunal de Justiça para se poder considerar justificada (v., neste sentido, acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 50 e jurisprudência referida).

51 Incumbe, por conseguinte, a esse órgão jurisdicional nacional verificar quais são os objetivos efetivamente prosseguidos pela regulamentação nacional em causa e se as restrições por esta impostas preenchem os requisitos que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto à sua proporcionalidade. Em especial, cabe-lhe garantir, em face das modalidades concretas de aplicação da regulamentação restritiva em causa, que esta responde verdadeiramente à preocupação de reduzir as oportunidades de jogo, de limitar as atividades nesse domínio e de combater de maneira coerente e sistemática a criminalidade ligada a esses jogos (acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.os 47 a 49 e jurisprudência referida).

52 O Tribunal de Justiça precisou que um órgão jurisdicional nacional deve efetuar uma apreciação global das circunstâncias que rodeiam a adoção e a aplicação de uma regulamentação restritiva (acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 52).

53 Além disso, quando da fiscalização da proporcionalidade, a abordagem adotada pelo órgão jurisdicional de reenvio não deve ser estática, mas dinâmica, no sentido de que deve tomar em conta a evolução das circunstâncias depois da adoção da referida regulamentação (acórdão de 30 de junho de 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, n.º 36).

54 Há também que recordar que, segundo jurisprudência constante, incumbe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, em aplicação do princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, assegurar a proteção jurisdicional dos direitos conferidos pelo direito da União aos particulares. O artigo 19.º, n.º 1, TUE obriga, por outro lado, os Estados-Membros a estabelecerem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva, na aceção, designadamente, do artigo 47.º da Carta, nos domínios abrangidos pelo direito da União (v., neste sentido, acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 50 e jurisprudência referida).

55 O âmbito de aplicação deste artigo da Carta, no que respeita à ação dos Estados-Membros, está definido no seu artigo 51.º, n.º 1, nos termos do qual as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros, quando apliquem o direito da União, confirmando esta disposição a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicados em todas as situações reguladas pelo direito da União, mas não fora delas (acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 51).

56 Ora, como salientou a advogada-geral no n.º 30 das suas conclusões, quando um Estado-Membro decreta uma medida que derroga uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE, como a liberdade de estabelecimento ou a livre prestação de serviços no interior da União, essa medida está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União.

57 Nos termos do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos nesse artigo.

58 Ora, é também pacífico que, no âmbito dos litígios nos processos principais, os recorrentes alegam que os direitos à livre prestação de serviços e ao livre estabelecimento que lhes são conferidos, respetivamente, pelos artigos 56.º e 49.º TFUE foram violados pelas medidas de confisco e pelas sanções para as quais reclamam, por esse motivo, a anulação no órgão jurisdicional de reenvio. O artigo 47.º da Carta é, pois, aplicável no caso em apreço.

59 Embora as obrigações que incumbem aos órgãos jurisdicionais nacionais, no que respeita ao exame da justificação de uma regulamentação restritiva de uma liberdade fundamental da União, tenham sido assim definidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, há que observar que cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro definir as modalidades processuais dos recursos destinados a assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos pelo direito da União aos particulares. Com efeito, na falta de

regulamentação da União, os Estados-Membros são responsáveis por assegurar, casuisticamente, uma proteção efetiva desses direitos e, em particular, por garantir o respeito do direito a um recurso efetivo e ao acesso a um tribunal imparcial, consagrado no artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 65).

60 No que respeita ao direito a um tribunal independente e imparcial, enunciado pelo artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, o conceito de «independência», inerente à missão do juiz, comporta dois aspetos. O primeiro aspeto, externo, pressupõe que a instância esteja protegida contra as intervenções ou as pressões externas suscetíveis de pôr em risco a independência de julgamento dos seus membros quanto aos litígios que lhes são submetidos (acórdão de 9 de outubro de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, n.º 30 e jurisprudência referida).

61 O segundo aspeto, interno, está ligado ao conceito de «imparcialidade» e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste. Este aspeto, que o órgão jurisdicional de reenvio receia seja ignorado no caso em apreço, exige o respeito da objetividade e a inexistência de qualquer interesse na resolução do litígio que não seja a estrita aplicação da norma de direito (acórdão de 9 de outubro de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, n.º 31 e jurisprudência referida).

62 Estas garantias de independência e de imparcialidade postulam a existência de regras, designadamente estatutárias e processuais, que permitem afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos particulares, quanto à impermeabilidade da referida instância em relação a elementos externos e à sua neutralidade relativamente aos interesses em confronto (v., neste sentido, acórdão de 9 de outubro de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, n.º 32 e jurisprudência referida).

63 No caso em apreço, resulta das disposições do direito nacional referidas nos n.os 3 a 5 e 12 a 20 do presente acórdão que as decisões das autoridades administrativas podem ser objeto de recurso de anulação por ilegalidade, nos órgãos jurisdicionais administrativos, decidindo estes quanto ao mérito desses recursos. No exercício da sua função, o juiz tem de instruir os elementos do processo que lhe foi submetido dentro dos limites do mesmo, tendo em conta de igual forma as circunstâncias atenuantes e agravantes. No âmbito desses processos, a autoridade administrativa que aplicou a sanção contraordenacional tem a qualidade de parte.

64 Com base apenas nestes elementos, não há que considerar que tal regime processual possa gerar dúvidas sobre a imparcialidade do juiz nacional, na medida em que ele está incumbido de instruir o processo que lhe foi submetido a fim, não de apoiar a acusação mas de chegar à verdade. Além disso, este regime assenta essencialmente na ideia de que o juiz não é apenas o árbitro de um litígio entre as partes, mas representa o interesse geral da sociedade. Na prossecução deste interesse é que o órgão jurisdicional nacional será também levado a examinar a justificação de uma regulamentação restritiva de uma liberdade fundamental da União na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

65 No que respeita à questão da articulação entre a obrigação imposta pelo direito nacional aos órgãos jurisdicionais nacionais, de instruir oficiosamente os elementos dos processos que lhes são submetidos, e o acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), foi recordado, nos n.os 50 a 52 do presente acórdão, que, por força do direito da União, lhes cabe efetuar uma apreciação global das circunstâncias que rodeiam a adoção e a aplicação de uma regulamentação restritiva com base em elementos de prova fornecidos pelas autoridades competentes do Estado-Membro, destinada a demonstrar a existência de objetivos adequados para legitimar um entrave a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE e a proporcionalidade do mesmo.

66 Embora esses órgãos jurisdicionais possam ser obrigados, em aplicação das regras processuais nacionais, a tomar as medidas necessárias para favorecer a produção de tais provas, não podem, em contrapartida, como salientou a advogada-geral nos n.os 51 a 56 e 68 das suas conclusões, ser

obrigados a substituir-se às referidas autoridades para fornecer as justificações que, segundo o acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), essas autoridades têm a obrigação de fornecer. Se essas justificações não forem fornecidas devido à ausência ou à passividade das referidas autoridades, os órgãos jurisdicionais nacionais devem poder retirar todas as consequências que resultam de semelhante falta.

67 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder à questão colocada que os artigos 49.° e 56.° TFUE, como interpretados, nomeadamente, no acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), lidos à luz do artigo 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a um regime processual nacional segundo o qual, no âmbito de processos contraordenacionais, o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se sobre a conformidade com o direito da União de uma regulamentação que restringe o exercício de uma liberdade fundamental da União Europeia, como a liberdade de estabelecimento ou a livre prestação de serviços no interior da União, tem de instruir oficiosamente os elementos do processo que lhe foi submetido no âmbito do exame da existência de infrações administrativas, desde que esse regime não tenha por consequência que esse órgão jurisdicional seja obrigado a substituir-se às autoridades competentes do Estado-Membro em causa, a quem incumbe fornecer os elementos de prova necessários para permitir ao referido órgão jurisdicional verificar se essa restrição se justifica.

Quanto às despesas

68 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidentes suscitados 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:

Os artigos 49.° e 56.° TFUE, como interpretados, nomeadamente, no acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281), lidos à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a um regime processual nacional segundo o qual, no âmbito de processos contraordenacionais, o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se sobre a conformidade com o direito da União de uma regulamentação que restringe o exercício de uma liberdade fundamental da União Europeia, como a liberdade de estabelecimento ou a livre prestação de serviços no interior da União, tem de instruir oficiosamente os elementos do processo que lhe foi submetido no âmbito do exame da existência de infrações administrativas, desde que esse regime não tenha por consequência que esse órgão jurisdicional seja obrigado a substituir-se às autoridades competentes do Estado-Membro em causa, a quem incumbe fornecer os elementos de prova necessários para permitir ao referido órgão jurisdicional verificar se essa restrição se justifica.

Assinaturas