Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

13 de outubro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Regras técnicas no setor dos jogos de fortuna ou azar — Diretiva 98/34/CE — Conceito de 'regra técnica' — Obrigação de os Estados-Membros comunicarem à Comissão Europeia qualquer projeto de regra técnica — Inaplicabilidade das regras que têm a qualidade de regras técnicas não notificadas à Comissão»

No processo C-303/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polónia), por decisão de 24 de abril de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de junho de 2015, no processo

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.

contra

G. M.,

M. S.,

sendo intervenientes:

Colin Wiliams sp. z o.o.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, E. Regan, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund e S. Rodin (relator), juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de abril de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., por M. Gruszka e M. Ziarko, na qualidade de agentes,

— em representação de M., por S. Sołtysik e M. Górski, adwokaci,

* * Língua do processo: polaco.

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna e D. Lutostańska, na qualidade de agentes,

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

— em representação do Governo helénico, por K. Nasopoulou e S. Lekkou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes e P. Fragoso Martins, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por G. Braga da Cruz, A. Szmytkowska, H. Tserepa-Lacombe e A. Stobiecka-Kuik, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de julho de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 1998, L 204, p. 37), conforme alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998 (JO 1998, L 217, p. 18) (a seguir «Diretiva 98/34»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. (diretor do Serviço Aduaneiro I de Ł.) a G. M. e a M. S. a respeito de uma infração fiscal.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 1.º da Diretiva 98/34 enuncia:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1. ‘Produto’: qualquer produto de fabrico industrial e qualquer produto agrícola, incluindo produtos da pesca.

2. ‘Serviço’: qualquer serviço da sociedade da informação, isto é, qualquer serviço prestado normalmente mediante remuneração, à distância, por via eletrónica e mediante pedido individual de um destinatário de serviços.

[...]

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

[...]

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

5. ‘Regra relativa aos serviços’: um requisito de natureza geral relativo ao acesso às atividades de serviços referidas no n.º 2 do presente artigo e ao seu exercício, nomeadamente as disposições relativas ao prestador de serviços, aos serviços e ao destinatário de serviços, com exclusão das regras que não visem especificamente os serviços definidos nessa mesma disposição.

[...]

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

[...]»

4 O artigo 8.º, n.º 1, desta diretiva tem a seguinte redação:

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

[...]»

Direito polaco

5 O artigo 6.º, n.º 1, da Ustawa o grach hazardowych (Lei dos jogos de fortuna ou azar), de 19 de novembro de 2009 (Dz. U. de 2009, n.º 201, posição 1540), na sua versão aplicável ao processo principal (a seguir «Lei dos jogos de fortuna ou azar»), prevê:

«A organização de jogos de roleta, de cartas, de dados e em máquinas de jogo depende de uma licença de exploração de casinos.»

6 O artigo 14.º, n.º 1, da referida lei dispõe:

«A organização de jogos de roleta, jogos de cartas, jogos de dados e jogos em máquinas de jogo só é permitida em casinos.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

7 O diretor do Serviço Aduaneiro I de Łódź moveu no Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunal de Primeira Instância de Łódź, Polónia) um processo contra M. e S. por terem organizado, durante o período entre 6 de julho de 2012 e 23 de janeiro de 2013, jogos automáticos sem terem licença de exploração de casinos na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar. Esse ato é considerado uma infração às regras do direito fiscal polaco.

8 Por despacho de 13 de janeiro de 2015, o Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunal de Primeira Instância de Łódź) decidiu não conhecer do mérito da causa no processo movido contra M. e S.

9 À luz do acórdão de 19 de julho de 2012, Fortuna e o. (C-213/11, C-214/11 e C-217/11, EU:C:2012:495), esse órgão jurisdicional declarou que o artigo 6.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar, nos termos do qual a organização de jogos em máquinas de jogos deve ser exercida com base numa concessão da exploração de casinos, era de natureza técnica, e que, devido ao facto de esse artigo não ter sido notificado à Comissão, não podia ser invocado contra pessoas alvo de processos.

10 O diretor do Serviço Aduaneiro I de Ł. interpôs recurso da decisão do Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunal de Primeira Instância de Łódź) para o órgão jurisdicional de reenvio.

11 Uma vez que as máquinas de jogos em causa no processo principal foram adquiridas na República Checa, esse órgão jurisdicional analisa as consequências da inexistência de notificação nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar à Comissão.

12 Por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio não ignora a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a violação do dever de notificação das regras técnicas as deixa sem efeito, de modo que não podem ser invocadas contra terceiros. Por outro lado, esse órgão jurisdicional recorda a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual os Estados-Membros são livres de fixar os objetivos da sua política em matéria de organização de jogos de fortuna ou azar. O referido órgão jurisdicional observa ainda que, segundo a mesma jurisprudência, as restrições impostas devem ser apreciadas unicamente tendo em conta os objetivos prosseguidos pelas autoridades nacionais do Estado-Membro em causa e o nível de proteção pretendido, bem como satisfazer as condições que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça no que respeita à sua proporcionalidade.

13 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o processo principal se distingue dos processos que deram origem aos acórdãos de 30 de abril de 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), e de 8 de setembro de 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), pelo facto de as disposições técnicas que não foram notificadas nos referidos processos dizerem respeito a regulamentações que não estavam sujeitas às mesmas restrições dos jogos de fortuna ou azar. Por conseguinte, esse órgão jurisdicional considera que é necessário interpretar o artigo 8.º da Diretiva 98/34 determinando se pode ser entendido no sentido de que, tendo em conta o artigo 36.º TFUE, é permitido proceder à apreciação de disposições não notificadas à luz desse artigo e recusar a aplicação das disposições não notificadas unicamente quando não constituam uma restrição compatível com o referido artigo do Tratado FUE.

14 Por último, o referido órgão jurisdicional observa que é difícil aceitar sem reserva o caráter incondicional da consequência da falta de notificação das regras técnicas sem que possa ser apreciado se estas permanecem dentro dos limites definidos pelo artigo 36.º TFUE. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a inaplicabilidade automática dessas regras conduziria a uma liberdade total na organização dos jogos de fortuna ou azar. O caráter incondicional da consequência da inexistência de notificação também poderia, segundo esse órgão jurisdicional, desestabilizar a política de um Estado-Membro noutros domínios.

15 Nestas condições, o Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polónia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Pode o disposto no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34 ser interpretado no sentido de que, na falta de notificação de normas que devem ser consideradas normas de natureza técnica, é possível distinguir as consequências, de modo que, no caso de disposições respeitantes às liberdades, não sujeitas às restrições previstas no artigo 36.º [TFUE], a falta da notificação deve ter a consequência de essas normas não poderem ser aplicadas num determinado processo sobre o qual vai ser proferida decisão, ao passo que, no caso de disposições respeitantes às liberdades, sujeitas às restrições previstas no artigo 36.º [TFUE], o tribunal nacional, que é simultaneamente um tribunal da União Europeia, pode fiscalizar se essas disposições, apesar da falta de notificação, cumprem os requisitos do artigo 36.º [TFUE] e podem, por isso, ser aplicadas?»

Quanto à questão prejudicial

16 A título liminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe, sendo caso disso, ao Tribunal de Justiça reformular as questões que lhe são submetidas (v., neste sentido, acórdão de 28 de abril de 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, n.º 30 e jurisprudência aí referida). Além disso, o Tribunal de Justiça pode entender ser necessário ter em consideração normas de direito da União às quais o juiz nacional não tenha feito referência no enunciado da sua questão (despacho de 14 de julho de 2016, BASF, C-456/15, não publicado, EU:C:2016:567, n.º 15 e jurisprudência aí referida).

17 A este respeito, importa referir que o órgão jurisdicional de reenvio parte da premissa de que uma regra como a enunciada no artigo 6.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar é abrangida pelo conceito de «regra técnica», na aceção da Diretiva 98/34, sujeita ao dever de notificação nos termos do artigo 8.º, n.º 1, desta diretiva, cuja violação é sancionada através da inaplicabilidade de tal regra.

18 Importa recordar neste contexto que o conceito de «regra técnica» abrange quatro categorias de medidas, a saber, em primeiro lugar, a «especificação técnica» na aceção do artigo 1.º, ponto 3, da Diretiva 98/34, em segundo lugar, a «outra exigência» tal como definida no artigo 1.º, ponto 4, desta diretiva, em terceiro lugar, a «regra relativa aos serviços» prevista no artigo 1.º, ponto 5, da referida diretiva e, em quarto lugar, «qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa dos Estados-Membros que proíba o fabrico, a importação, a comercialização, ou a utilização de um produto ou a prestação ou utilização de um serviço ou o estabelecimento como prestador de serviços», na aceção do artigo 1.º, ponto 11, da mesma diretiva (v. acórdão de 4 de fevereiro de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, n.º 70).

19 A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que o conceito de «especificação técnica» pressupõe que a medida nacional se refira necessariamente ao produto ou à sua embalagem enquanto tais e fixa, portanto, uma das características exigidas de um produto. Em contrapartida, quando uma medida nacional prevê condições para o estabelecimento das empresas, tais como as disposições que sujeitam o exercício de uma atividade profissional a uma autorização prévia, essas condições não constituem especificações técnicas (v., neste sentido, acórdão de 21 de abril de 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, n.ºs 57, 59 e jurisprudência aí referida).

20 Em segundo lugar, para poder ser qualificada de «outra exigência» na aceção do artigo 1.º, ponto 4, da Diretiva 98/34, a medida nacional em questão deve constituir a «condição» que pode influenciar significativamente a composição, a natureza ou a comercialização do produto em causa (v., neste sentido, acórdão de 19 de julho de 2012, Fortuna e o., C-213/11, C-214/11 e C-217/11, EU:C:2012:495, n.º 35 e jurisprudência aí referida). No entanto, importa verificar se essa medida deve

ser qualificada de «condição» relativa à utilização do produto em causa ou se se trata, pelo contrário, de uma medida nacional que pertence à categoria de regras técnicas mencionada no artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34. A questão de saber se uma medida nacional pertence a uma ou a outra dessas duas categorias de regras técnicas depende do alcance da proibição que essa medida impõe (v., nesse sentido, acórdão de 21 de abril de 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, n.os 73 e 74).

21 Em terceiro lugar, o conceito de «regra técnica», referido no artigo 1.º, ponto 5, da Diretiva 98/34, abrange unicamente as regras relativas aos serviços da sociedade da informação, isto é, a qualquer serviço efetuado à distância por via eletrónica e a pedido individual de um destinatário de serviços (v., neste sentido, acórdão de 2 de junho de 2005, Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, n.º 19).

22 Tendo em conta estas considerações preliminares, há que entender a questão submetida no sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 1.º da Diretiva 98/34 deve ser interpretado no sentido de que uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo conceito de «regra técnica», na aceção dessa diretiva.

23 Antes de mais, importa constatar que essa disposição, que sujeita a organização de jogos de roleta, de cartas, de dados e em máquinas de jogo a uma licença da exploração de casinos, não constitui uma «especificação técnica», na aceção do artigo 1.º, ponto 3, da Diretiva 98/34, uma vez que não se refere ao produto ou à sua embalagem enquanto tais e não fixa uma das características exigidas de um produto.

24 Em seguida, a referida disposição não é abrangida pela categoria das «regras relativas aos serviços» da sociedade da informação, na aceção do artigo 1.º, ponto 5, da Diretiva 98/34, uma vez que não diz respeito a «serviços da sociedade da informação», na aceção do artigo 1.º, ponto 2, desta diretiva.

25 Por último, para determinar se o artigo 6.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar é abrangido pelo artigo 1.º, ponto 4, da Diretiva 98/34, ou pelo artigo 1.º, ponto 11, desta diretiva, há que verificar se essa disposição é suscetível de ter influência de forma significativa na composição, na natureza ou na comercialização do produto em causa, neste caso das máquinas de jogo, enquanto «condição» relativa à utilização do produto em causa, ou se se trata de uma medida nacional que pertence à categoria de proibições mencionada no artigo 1.º, ponto 11, da referida diretiva.

26 A este respeito, importa recordar que é o artigo 14.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar que limita a organização de jogos de roleta, de cartas, de dados e em máquinas de jogo em casinos. Esta disposição foi notificada à Comissão enquanto «regra técnica», tendo em conta o facto de que o Tribunal de Justiça já declarou, por um lado, que uma medida nacional que reserva unicamente aos casinos a organização de determinados jogos de fortuna ou azar constitui uma «regra técnica» na aceção do artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34, na medida em que é suscetível de influenciar significativamente a natureza ou a comercialização dos produtos utilizados neste contexto, e, por outro lado, que uma proibição de exploração de certos produtos fora dos casinos é suscetível de influenciar significativamente a comercialização desses produtos, reduzindo os canais de exploração (v., neste sentido, acórdão de 11 de junho de 2015, Berlington Hungary e o., C-98/14, EU:C:2015:386, n.os 98 e 99).

27 Em contrapartida, o artigo 6.º, n.º 1, desta lei, que prevê que é necessária uma licença para a exploração de casinos para a organização de jogos de roleta, jogos de cartas, jogos de dados e máquinas de jogos automáticos, não foi notificado.

28 A tese da Comissão, segundo a qual existe uma ligação estreita entre as duas disposições nacionais em causa que leva a que não seja possível abstrair do artigo 14.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar face ao artigo 6.º, n.º 1, desta lei, não pode ser acolhida. Com efeito, conforme salientou o advogado-geral nos n.os 38 a 44 das suas conclusões, o artigo 6.º, n.º 1, da referida lei e o artigo 14.º,

n.º 1, da mesma lei têm funções e âmbitos de aplicação diferentes. O elemento descritivo que figura no artigo 6.º, n.º 1, dessa lei, que serve para indicar a licença em causa como licença «de exploração de casinos», não altera esta conclusão.

29 Por conseguinte, há que observar que o artigo 6.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar não pode ser considerado uma «outra exigência», na aceção do artigo 1.º, ponto 4, da Diretiva 98/34, uma vez que a autorização que esta disposição nacional exige para a organização de jogos de fortuna ou azar constitui uma condição imposta em relação à atividade da organização desses jogos, contrariamente ao artigo 14.º, n.º 1, dessa lei, que impõe condições em relação aos produtos em causa ao proibir a sua exploração fora dos casinos.

30 Por outro lado, constitui jurisprudência constante que as disposições nacionais que se limitam a prever condições para o estabelecimento das empresas ou a prestação de serviços por estas, como as disposições que sujeitam o exercício de uma atividade profissional a uma autorização prévia, não constituem regras técnicas na aceção do artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34 (v., neste sentido, acórdão de 4 de fevereiro de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, n.º 76 e jurisprudência aí referida).

31 Por conseguinte, há que declarar que uma disposição como o artigo 6.º, n.º 1, da Lei dos jogos de fortuna ou azar não constitui uma «regra técnica» na aceção da Diretiva 98/34.

32 Nestas condições, não há que examinar as consequências da violação do dever de notificação de uma regra técnica.

33 Resulta de todas estas considerações que há que responder à questão submetida que o artigo 1.º da Diretiva 98/34 deve ser interpretado no sentido de que uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal não é abrangida pelo conceito de «regra técnica», na aceção dessa diretiva, sujeita ao dever de notificação nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da referida diretiva, cuja violação é sancionada pela inaplicabilidade dessa regra.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 1.º da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, conforme alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998, deve ser interpretado no sentido de que uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal não é abrangida pelo conceito de «regra técnica», na aceção dessa diretiva, sujeita ao dever de notificação nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da referida diretiva, cuja violação é sancionada pela inaplicabilidade dessa regra.

Assinaturas