

**Processo C-730/22**

**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1,  
do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça**

**Data de entrada:**

24 de novembro de 2022

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional,  
Itália)

**Data da decisão de reenvio:**

21 de novembro de 2022

**Recorrente:**

Coral Srl

**Recorridos:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**Outras partes no processo:**

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

**Intervenientes:**

BC

BD

EF

GL

HU

## **Objeto do processo principal**

Recurso de uma decisão do TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), que negou provimento a um recurso interposto por alguns gestores de atividades de apostas relativas ao «bingo». O referido recurso destinava-se a obter a anulação de uma medida administrativa que, aplicando uma disposição legislativa, aumentou para 7 500 euros a taxa mensal imposta a esses gestores, cujas concessões caducaram e estão atualmente em regime de «prorrogação técnica» enquanto se aguarda a realização de um novo concurso para nova adjudicação das concessões por parte do Estado.

## **Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Nos termos do artigo 267.º, segundo parágrafo, TFUE, é pedida a interpretação da Diretiva 2014/23/UE, da liberdade de estabelecimento, da livre prestação de serviços e da livre circulação dos serviços e dos capitais, em particular, à luz do princípio da proteção da confiança legítima, da proteção da concorrência e da proibição de discriminação, a fim de determinar se os mesmos se opõem a uma legislação nacional por força da qual as concessões para o exercício da atividade do jogo do bingo, depois de terem caducado, devem voltar a ser adjudicadas mediante um novo procedimento concursal aberto a todos os operadores do setor (inicialmente previsto para 2014, posteriormente adiado e ainda não realizado), que entretanto obriga os concessionários cessantes a operar em regime de «prorrogação técnica» e a pagar ao Estado uma taxa mensal que foi objeto de vários aumentos, como condição para poderem participar no novo concurso, e que os proíbe de transferirem as instalações onde é exercida a atividade de jogo, deteriorando, desse modo, o equilíbrio económico e financeiro das concessões originárias.

## **Questão prejudicial**

«A Diretiva 2014/23/UE, caso seja considerada aplicável, e, em todo o caso, os princípios gerais decorrentes dos artigos 26.º, 49.º, 56.º e 63.º TFUE, conforme interpretados e aplicados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, em particular no que respeita à proibição da discriminação, ao princípio da proporcionalidade e à proteção da concorrência e da livre circulação dos serviços e dos capitais, opõem-se à aplicação de disposições de direito nacional segundo as quais o legislador nacional ou a administração pública podem, durante a denominada «prorrogação técnica» diversas vezes renovada na última década no setor das concessões de jogo, alterar unilateralmente as relações contratuais em vigor, introduzindo a obrigação de pagamento de taxas de concessão que originariamente não eram devidas e aumentando posteriormente em várias ocasiões essas taxas, que são sempre estabelecidas num montante fixo para todos os concessionários independentemente da sua faturação, bem como impondo restrições adicionais à atividade dos concessionários, como a proibição de transferência das instalações, e

subordinando a participação no futuro procedimento de adjudicação das concessões à adesão dos operadores a essa prerrogativa?»

### **Disposições de direito da União invocadas**

Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão

Artigo 26.º TFUE – livre circulação dos serviços e dos capitais

Artigo 49.º TFUE – liberdade de estabelecimento na União Europeia

Artigo 56.º TFUE – livre prestação de serviços

Artigo 63.º TFUE – restrições aos movimentos de capitais – respeito do princípio da proporcionalidade

Princípio da proteção da confiança legítima

Proteção da concorrência

Proibição de discriminação

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Artigo 1.º, n.ºs 636 a 638, da legge 27 dicembre 2013, n.º 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato («Legge di stabilità per il 2014») [Lei n.º 147, de 27 de dezembro de 2013, que aprova as disposições para a elaboração do Orçamento Anual e Plurianual do Estado («Lei de Estabilidade para 2014»; a seguir «Lei n.º 147/2013»)], com as alterações e aditamentos que lhe foram introduzidos, nomeadamente, pela legge 28 dicembre 2015, n.º 208 (Lei n.º 208, de 28 de dezembro de 2015; a seguir «Lei n.º 208/2015») e pela legge 27 dicembre 2017, n.º 205 (Lei n.º 205, de 27 de dezembro de 2017; a seguir «Lei n.º 205/2017»).

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em Itália, a organização do jogo do bingo está reservada ao Estado, que a regulou, pela primeira vez, através do decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n.º 29 (Decreto do Ministro das Finanças n.º 29, de 31 de janeiro de 2000), que previu que o exercício das respetivas atividades de jogo fosse confiado a titulares de concessões adjudicadas mediante procedimento concursal. O Estado atribuiu a gestão do setor à Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agência das Alfândegas e dos Monopólios; a seguir «ADM»).

- 2 Inicialmente, a duração das concessões estava fixado em seis anos, decorridos os quais as mesmas poderiam ser renovadas uma única vez, não estando previsto o pagamento de qualquer taxa a favor do Estado. A não exigência de contrapartidas financeiras era justificada pelo facto de, em todo o caso, a atividade dos operadores gerar uma vantagem económica direta para o Estado, que consistia na denominada «taxa a favor da Fazenda Pública», aplicada sobre o produto da venda dos cartões de jogo obtido pelos concessionários.
- 3 Para garantir o respeito do princípio europeu da concorrência na atribuição de concessões novas ou na reatribuição de concessões cujo prazo de vigência já tenha expirado, o legislador italiano decidiu organizar, precedido de um alinhamento temporal da maior parte das concessões que já tinham caducado ou estavam em vias de caducar em 2013 e 2014, um único procedimento concursal aberto à participação de todos os operadores do setor, que inicialmente estava previsto até 31 de dezembro de 2014. O legislador determinou que, entretanto, os concessionários cessantes (ou seja, cujas concessões já tivessem caducado) deviam operar em regime de «prorrogação técnica», pagando ao Estado uma taxa mensal no valor de 2 800 euros, e que isso constituía uma condição de participação no futuro concurso, introduzindo, desse modo, o princípio do caráter oneroso das concessões (artigo 1.º, n.ºs 636 a 638, da Lei n.º 147/2013).
- 4 Em 2015, tendo expirado o prazo inicialmente previsto para a realização do concurso, o legislador prorrogou-o até 31 de dezembro de 2016 e ampliou o regime de prorrogação técnica também às concessões que caducavam entre 2015 e 2016, tendo, ao mesmo tempo, aumentado para 5 000 euros o montante da taxa mensal e proibido a transferência das instalações durante todo o período da prorrogação técnica (Lei n.º 209/2015).
- 5 Em 2017, tendo expirado novamente o prazo para a realização do concurso, o legislador prorrogou-o até 30 de setembro de 2018 e ampliou o regime de prorrogação técnica também às concessões que caducavam entre 2017 e 2018, tendo, ao mesmo tempo, aumentado para 7 500 euros o montante da taxa mensal (Lei n.º 205/2017).
- 6 Através de intervenções normativas posteriores, o legislador estendeu o regime de prorrogação técnica até 2023, suspendeu em 2020 o pagamento da taxa durante o período de encerramento dos estabelecimentos comerciais devido à pandemia de COVID-19, diferindo no tempo o pagamento das quantias devidas, e, por último, fixou em 31 de março de 2023 o termo do prazo para a abertura do novo concurso. Até à data, esse concurso ainda não foi aberto.
- 7 A Coral Srl, uma sociedade que gere atividades de jogos e de apostas relativas ao bingo com base numa concessão que já caducou e opera em regime de prorrogação técnica, impugnou perante o TAR del Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), conjuntamente com outros pequenos e médios concessionários que se encontram na mesma situação, a Decisão de 8 de janeiro de 2018, adotada pela ADM em aplicação da Lei n.º 2015/2017. Nessa decisão, a

ADM tinha voltado a fixar em 7 500 euros o montante mensal devido pelos concessionários pela continuação em regime de prorrogação técnica, enquanto se aguardava a nova adjudicação das concessões caducadas entre 2013 e 2018.

- 8 Em particular, a recorrente invocou o carácter desrazoável e injusto do aumento da taxa, tendo em consideração a gratuidade originária da mesma concessão, a posterior introdução unilateral pelo legislador do carácter oneroso da mesma e os contínuos aumentos efetuados durante os anos anteriores, apesar da diminuição das receitas decorrentes do jogo do bingo verificada a partir de 2012.
- 9 Denunciou, igualmente, o abuso do instrumento da «*prorrogação técnica*», por natureza transitório e excepcional, que é utilizado no setor desde 2013, de uma maneira que viola os princípios da livre concorrência, da igualdade de tratamento, da transparência e da não discriminação e restringe a sua liberdade de iniciativa económica privada, «*inadmissivelmente comprimida*» pela obrigação de aderir à prorrogação técnica e de pagar a taxa mensal correspondente, como condição de participação no futuro concurso para a adjudicação das novas concessões.
- 10 Nestas condições, a recorrente pediu igualmente ao TAR (Tribunal Administrativo Regional) que suscitasse uma questão de constitucionalidade das disposições legislativas que a ADM tinha aplicado na decisão impugnada e que submetesse ao Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») uma questão prejudicial de interpretação.
- 11 O TAR (Tribunal Administrativo Regional) suscitou perante a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) algumas questões relativas à compatibilidade com a Costituzione (Constituição italiana) da Lei n.º 205/2017, na parte em que alterou o artigo 1.º, n.º 636, da Lei n.º 147/2013, ao prever que a ADM proceda à realização do concurso para nova adjudicação das concessões de jogo do bingo «*até 30 de setembro de 2018*» e ao aumentar, ao mesmo tempo, para 7 500 euros a taxa mensal anteriormente fixada em 5 000 euros pela Lei n.º 208/2015 e em 2 800 euros pela Lei n.º 147/2013.
- 12 A Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), através do Acórdão n.º 49/2021, embora tenha sublinhado «*aspetos disfuncionais graves da prática legislativa de adiamento constante e reiterado dos concursos, mediante intervenções que – em lugar de favorecerem a transição para a nova regulação deste setor do mercado – se limitam a ampliar periodicamente o âmbito temporal do regime transitório da prorrogação técnica das concessões anteriores*» e preconizado, «*também para proteção da concorrência, a adoção de um quadro normativo definido e estável em todos os seus aspetos*», não constatou qualquer incompatibilidade da legislação em causa com as normas constitucionais relativas à liberdade de iniciativa económica e à igualdade perante a lei invocadas, também quando interpretadas à luz dos artigos 16.º, 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

- 13 Na sequência dessa decisão, o TAR (Tribunal Administrativo Regional) negou provimento ao recurso, na sua totalidade, por decisão que foi objeto de recurso interposto pela Coral Srl perante o órgão jurisdicional de reenvio.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 14 A recorrente alegou, entre outras coisas, que a apreciação segundo a qual a questão prejudicial relativa à incompatibilidade da legislação nacional com o direito da União Europeia era improcedente é incorreta.
- 15 A esse respeito, a recorrente invocou os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça num acórdão que declarou compatível com o direito da União legislação italiana em matéria análoga (que permitia a continuação, para além do prazo da concessão inicialmente fixado, da gestão das lotarias nacionais instantâneas pelo concessionário anterior, a sociedade Lottomatica, à qual a sociedade Lotterie nazionali sucedeu), uma vez que, naquele caso, a intervenção do legislador na concessão originária não tinha implicado modificações substanciais na aceção do artigo 43.º da Diretiva 2014/23/UE [Acórdão de 2 de setembro de 2021, Sisal e o. (C-721/19 e C-722/19, EU:C:2021:672)].
- 16 No entender da recorrente, pelo contrário, o regime de prorrogação técnica que está em causa no processo principal implica, no que diz respeito às concessões em curso, modificações excessivas, que vão além dos limites permitidos pelos artigos 3.º e 43.º da Diretiva 2014/23/UE. Com efeito, o referido regime, adotado pelo legislador em 2013 e ininterruptamente renovado ao longo dos anos, é cada vez mais gravoso para os operadores, tendo em conta que a taxa de prorrogação técnica se tornou cada vez mais elevada (por contraposição com a gratuidade original da concessão), que, em caso de recusa de adesão ao regime da prorrogação, é proibida a participação num novo futuro concurso (aliás, continuamente adiado e, até à data, não realizado) e que é proibida a transferência das instalações.
- 17 Para além de ser incompatível com a referida diretiva, o regime da prorrogação técnica viola os artigos 26.º, 49.º, 56.º e 63.º TFUE, sendo contrário aos princípios da razoabilidade, da igualdade de tratamento, da não discriminação, da transparência, da proporcionalidade, da proteção da confiança legítima, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços.
- 18 A modificação unilateralmente adotada pelo legislador italiano alterou o equilíbrio económico e financeiro das concessões em curso e do próprio setor dos jogos, não afetando em igual medida todos os operadores, mas prejudicando sobretudo os pequenos concessionários como a recorrente, que, desse modo, se viu confrontada com a alternativa entre continuar a pagar taxas que se tornaram insustentáveis ou ceder a atividade aos grandes operadores, para os quais a taxa fixa, mesmo tendo sido aumentada, continuou a ser, em substância, insignificante, configurando-se, na realidade, como uma espécie de «*tributação regressiva*» cuja taxa diminui à medida que aumenta a base tributável.

- 19 A ADM, recorrida, contestou estes argumentos, tendo salientado, em particular, que o TAR (Tribunal Administrativo Regional) confirmou, com razão, que o regime da prorrogação técnica das concessões de jogo do bingo era compatível com o direito da União, uma vez que tem, precisamente, como finalidade permitir que os concessionários existentes, todos sujeitos, nas mesmas condições, à prorrogação técnica (portanto, sem qualquer discriminação), participem em condições de igualdade no novo procedimento concursal aberto à concorrência, conforme exigido pelo direito da União.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 20 Antes de mais, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que, entre os dois possíveis reenvios prejudiciais sugeridos pela recorrente – reenvio ao Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir, também, «Tribunal de Justiça») ou à Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) –, o primeiro deve ser considerado prioritário, dado que o órgão jurisdicional de reenvio é juiz de última instância e a interpretação do direito da União é relevante para efeitos da decisão sobre o litígio.
- 21 **Em primeiro lugar**, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a questão de saber se pode ser considerada compatível com a Diretiva 2014/23/UE a legislação nacional que previu a prorrogação técnica das concessões que já tinham caducado, enquanto se aguardava a abertura de um novo concurso, várias vezes adiado e ainda não realizado, sujeitando essa prorrogação, e a própria possibilidade de participação no futuro concurso, ao pagamento de uma taxa mensal, que foi objeto de consideráveis aumentos ao longo do tempo. Além disso, essa taxa é fixada em abstrato e sem nenhuma avaliação, em concreto, das condições económicas de cada concessão, com efeitos potenciais de alteração do equilíbrio geral da concessão.
- 22 Ainda que, segundo a referida diretiva da União, o próprio conceito de concessão pressuponha a existência de um risco de exploração substancial, que pode ocorrer tanto do lado da procura como do lado da oferta (e que pode depender também da oscilação da estrutura de custos operacionais ao longo do tempo), no caso em apreço, o legislador italiano modificou significativamente a própria estrutura dos custos operacionais do setor do bingo.
- 23 **Em segundo lugar**, em caso de o Tribunal de Justiça não considerar aplicável a Diretiva 2014/23/UE, o órgão jurisdicional de reenvio declara que tem dúvidas quanto à compatibilidade da legislação nacional em causa com os princípios gerais consagrados nos artigos 49.º e 56.º TFUE, e, em particular, com os princípios da tutela jurisdicional efetiva e da proteção da confiança legítima. A esse respeito, invoca a interpretação que foi dada pelo Tribunal de Justiça a esses princípios gerais, no Acórdão de 2 de setembro de 2021, Sisal e o. (C-721/19 e C-722/19, EU:C:2021:672, em particular, n.ºs 35 e 36).

- 24 A esse respeito, mesmo admitindo que a adoção do regime da prorrogação técnica das concessões em causa seja justificada pela necessidade de alinhamento dos prazos das concessões em curso, a fim de proceder à aplicação das disposições do direito da União segundo as quais os contratos públicos de concessão, depois de ter expirado o seu prazo de vigência, devem voltar a ser adjudicados mediante procedimentos concursais abertos à concorrência, esse regime parece estar em contradição com o disposto nos artigos 49.º e 56.º TFUE, uma vez que estabelece restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços que, atendendo ao modo como foram concebidas e reiteradas em concreto, suscitam dúvidas quanto à sua efetiva necessidade, adequação e proporcionalidade e à utilidade do meio relativamente ao objetivo prosseguido.