

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no caso 425/2017/ANA - Resumo da decisão do Provedor de Justiça Europeu no caso 425/2017/ANA sobre a alegada não aplicação pela Comissão Europeia do Direito da UE em matéria de serviços de jogo em linha em determinados Estados-Membros

Decisão

Caso 425/2017/ANA - Aberto em 10/04/2017 - Decisão de 02/03/2018 - Instituição em causa Comissão Europeia (Não se verificou má administração) |

A «European Gaming and Betting Association» (EGBA — Associação Europeia de Jogos e Apostas), que representa operadores de jogos e apostas em linha na União Europeia, apresentou à Comissão Europeia uma série de queixas por infração, argumentando que o quadro regulamentar para o jogo em linha em determinados Estados-Membros não estava em consonância com o direito da UE.

Uma vez que a EGBA receava que a Comissão não desse seguimento a estas queixas e não encetasse um diálogo aberto com as partes interessadas, recorreu à Provedora de Justiça Europeia.

A Provedora de Justiça abriu um inquérito sobre o caso. No decurso do inquérito, a Comissão decidiu encerrar todas as queixas por infração. A Provedora de Justiça observou que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação para decidir se deve instaurar processos por infração, e de que forma, e que a decisão tomada obedeceu aos limites da margem de apreciação que lhe é conferida. A Provedora de Justiça inspecionou os ficheiros da Comissão relativos a vários Estados-Membros a fim de avaliar o tratamento processual, pela Comissão, das queixas por infração à luz das regras e princípios pertinentes. Com base na inspeção, constatou que a Comissão não cometeu um ato de má administração. Por conseguinte, a Provedora de Justiça encerrou o caso.



Antecedentes da denúncia

1. A denúncia foi apresentada pela European Gaming and Betting Association (EGBA) [1] , que representa vários operadores de jogos e apostas em linha licenciados na União Europeia [2] .

2. A EGBA considerou que a Comissão Europeia não assegurava que o quadro regulamentar dos serviços de jogo em linha de determinados Estados-Membros respeitasse o direito da UE, nomeadamente a liberdade de prestação de serviços (artigo 56.º do TFUE), a liberdade de estabelecimento (artigo 49.º do TFUE) e as obrigações decorrentes da Diretiva 2015/1535 [3] (a seguir designada «Diretiva OTC»).

3. **A este** respeito, a EGBA, juntamente com sete associações de jogos de azar em linha, escreveu à Comissão Europeia em 14 de dezembro de 2016 para se queixar do facto de a Comissão:

- ausência de ação relativamente ao processo formal por infração instaurado em 2013 contra as leis relativas aos jogos de azar da Bélgica, de Chipre, da República Checa, da Lituânia, da Polónia e da Roménia;
- não ter intentado uma ação contra a Suécia no Tribunal de Justiça da União Europeia em 2014, apesar de a Suécia não ter alterado a sua legislação em matéria de jogos de azar;
- ausência de ação relativamente a outros Estados-Membros que introduziram ou mantiveram violações do direito da UE na sua legislação nacional;
- ausência de recurso na sequência de acórdãos [4] que declarem a incompatibilidade do Tratado interestatal alemão sobre o jogo com o direito da União;
- falta de transparência no que diz respeito às perguntas dos deputados ao Parlamento Europeu, ao acesso aos documentos e às reuniões com as partes interessadas.

4. O queixoso solicitou à Comissão que:

- instaurar processos por infração contra os Estados-Membros cuja legislação nacional no setor dos jogos de azar seja contrária às liberdades fundamentais dos Tratados da UE;
- examinar a legislação dos Estados-Membros que não tenham respeitado a obrigação de notificar projetos de legislação que estabeleçam regras técnicas em conformidade com a Diretiva OTC e tomar medidas para desencorajar esta prática;
- instaurar uma ação contra a Suécia no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), tal como anunciado em 2014, por incumprimento do direito da UE;

manter um diálogo aberto com as partes interessadas, como os deputados ao Parlamento Europeu e a indústria.



5. A Comissão respondeu ao autor da denúncia em 20 de janeiro de 2017 e alegou que tinha colaborado com os Estados-Membros e esforçado-se por alcançar o cumprimento da legislação da UE no setor dos jogos de azar em linha, dando seguimento aos processos por infração e mantendo um diálogo aberto com as partes interessadas.

6. Insatisfeito com a resposta da Comissão, o queixoso dirigiu-se ao Provedor de Justiça Europeu em 10 de março de 2017.

O inquérito

7. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre a alegada falta de tratamento adequado por parte da Comissão de uma série de queixas por infração relacionadas com o setor dos jogos de azar em linha

8. No decurso do inquérito, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça realizou uma inspeção na Comissão Europeia em 26 de setembro de 2017. O objetivo da inspeção era clarificar o estatuto dos processos por infração relacionados com o jogo em linha, através da inspeção de processos de infração específicos, a saber: a) Todos os processos do pacote de infrações de 2013, bem como o processo relativo à Suécia; e b) um mínimo de três processos de outros processos por infração que ainda estavam em curso, especialmente os relativos ao incumprimento por parte dos Estados-Membros das obrigações que lhes incumbem por força da Diretiva OTC (violação da cláusula de standstill, falta de notificação, etc.).

9. Em 26 de outubro de 2017, a queixosa informou o Provedor de Justiça de que tinha recebido cartas de pré-encerramento de todas as queixas que tinha apresentado e foi convidada a apresentar qualquer novo material no prazo de quatro semanas.

10. Em 10 de novembro de 2017, o queixoso enviou observações sobre o relatório da inspeção do Provedor de Justiça e algumas informações adicionais.

11. Em 7 de dezembro de 2017, a Comissão emitiu um comunicado de imprensa [5] , declarando que tinha decidido encerrar todos os processos por infração e queixas no setor dos jogos de azar.

12. O queixoso manifestou o seu desacordo com esta decisão numa nova correspondência com o Provedor de Justiça, bem como num comunicado de imprensa da EGBA [6] .

13. A decisão da Provedora de Justiça tem em conta todas as informações e argumentos que recebeu no decurso do inquérito.

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça



14. O autor da denúncia alegou que a Comissão tinha decidido encerrar as denúncias com base exclusivamente em razões políticas.

15. Além disso, o autor da denúncia argumentou que a Comissão não tinha dado seguimento às denúncias por infração e atrasou injustificadamente o seu tratamento. Mais especificamente, o autor da denúncia alegou que o período de tempo decorrido desde que a Comissão recebeu as denúncias por infração e decidiu instaurar uma ação contra a Suécia no TJUE era razoável [7]. Segundo o autor da denúncia, a Comissão não tinha fornecido às partes interessadas qualquer justificação para esse atraso. O queixoso alegou ainda que, num caso em 2006, o Provedor de Justiça decidiu que as considerações políticas não constituem uma boa razão para atrasar o tratamento de uma queixa [8].

16. O autor da denúncia alegou igualmente que os procedimentos da Comissão não eram transparentes.

17. Na sua resposta, a Comissão alegou que está empenhada em cumprir o direito da UE no setor dos jogos de azar em linha e remeteu para a sua Comunicação de 2012 intitulada «*Rumo a um quadro europeu abrangente para os jogos de azar em linha*» [9], que contém iniciativas e medidas relativas aos jogos de azar em linha. A Comissão informou que estava a dar seguimento a todos os processos por infração iniciados em 2013, analisando todas as alterações pertinentes na legislação nacional introduzidas após o lançamento do pacote por infração.

18. A Comissão salientou que tinha aberto novas investigações após 2013, inclusive contra os Estados-Membros abrangidos pela ação por infração inicial em 2013. No caso da Suécia, a Comissão alegou que a Suécia tinha envidado esforços significativos para reformar o seu quadro nacional para a prestação de serviços de jogo em linha.

19. No que diz respeito à transparência, a Comissão declarou manter um diálogo aberto com as partes interessadas do setor dos jogos de azar através de grupos de peritos; colaborou igualmente com as entidades reguladoras nacionais dos Estados-Membros, a fim de reforçar e assegurar uma proteção adequada dos consumidores, a prevenção da criminalidade relacionada com o jogo, as atividades de branqueamento de capitais e a viciação de resultados em eventos desportivos.

20. Durante a inspeção do Provedor de Justiça, a Comissão forneceu explicações mais completas sobre os desenvolvimentos ocorridos do ponto de vista do tratamento das queixas por infração em causa.

21. Quanto à razão pela qual ainda não tinha submetido a Suécia ao TJUE por incumprimento das suas obrigações em matéria de direito da UE, a Comissão apresentou provas de que, para além das alterações à legislação sueca pertinente, existiam intercâmbios internos e desacordos no seio da Comissão quanto à questão de saber se a situação jurídica na Suécia constituía um caso suficientemente claro de violação do direito da UE para justificar a interposição de um processo judicial. Por conseguinte, a Comissão decidiu prosseguir o diálogo com as



autoridades suecas, em vez de recorrer ao TJUE.

22. No que diz respeito às outras denúncias por infração, a Comissão apresentou informações que demonstravam as medidas tomadas no tratamento do pacote de infrações. Tal como demonstrado pela inspeção, estes processos estavam pendentes no circuito interno de aprovação da Comissão, mas só após o início do inquérito do Provedor de Justiça foi que a Comissão decidiu encerrar todos os processos por infração relacionados com atividades de jogo em linha.

23. No comunicado de imprensa de 7 de dezembro de 2017, a Comissão defendeu a sua decisão de encerrar todos os processos por infração, referindo-se ao seu compromisso de uma aplicação mais estratégica do direito da UE, centrando-se nas prioridades políticas, tal como descrito na Comunicação da Comissão intitulada «Direito da UE: *«Melhores resultados através de uma melhor aplicação»*» (a seguir designada «*Comunicação de 2017*»). [10] O TJUE observou ainda que o TJUE reconheceu repetidamente o direito dos Estados-Membros de restringirem os serviços de jogo e elogiou os esforços em curso dos Estados-Membros para modernizar os seus quadros jurídicos em matéria de jogos de azar em linha.

24. Nas suas observações, a EGBA manifestou fortes objeções à decisão da Comissão. Alegou que a decisão da Comissão se baseava exclusivamente em motivos políticos [11] e constituía um abuso de poder. Além disso, indicou que, ao excluir todo o setor dos jogos de azar em linha das prioridades da Comissão em matéria de aplicação da lei, a Comissão tinha violado o seu dever de guardião dos Tratados. Na opinião da EGBA, a decisão da Comissão discrimina o setor dos jogos de azar em linha e prejudica uma das atuais prioridades da Comissão, o desenvolvimento do mercado único digital.

Avaliação do Provedor de Justiça

25. A Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação para decidir se e como instaurar processos por infração [12]. A decisão de encerrar as denúncias por infração com base no facto de estas não representarem uma prioridade para a Comissão num determinado momento é abrangida por este amplo poder de apreciação. O papel do Provedor de Justiça diz respeito ao tratamento administrativo e processual dos processos por infração por parte da Comissão. O Provedor de Justiça não pode interferir no exercício da margem de apreciação da Comissão, desde que a Comissão atue dentro dos limites da sua autoridade jurídica. No entanto, o Provedor de Justiça pode, por uma questão de boa administração, procurar assegurar que a Comissão explique corretamente como e por que razão exerceu o seu poder discricionário.

26. Neste caso, o Provedor de Justiça observa que a Comissão fundamentou claramente a sua decisão de encerrar os processos por infração em questão. Declarou claramente que, uma vez que o TJUE já proferiu uma série de acórdãos sobre a legalidade das restrições impostas pelos Estados-Membros à prestação de serviços de jogo em linha, tais queixas poderiam ser resolvidas nos tribunais nacionais que, quando necessário, recorreram ao mecanismo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União



Europeia (TFUE). No caso em apreço, nada sugere que a transferência das prioridades de execução da Comissão, no que diz respeito aos serviços de jogo em linha, para os órgãos jurisdicionais nacionais possa ser vista como uma violação dos limites do poder discricionário da Comissão. Assim, o Provedor de Justiça considera que não se justificam mais inquéritos sobre a decisão **da Comissão de encerrar os processos por infração** .

27. No que diz respeito ao tratamento processual das queixas por infração pela Comissão e, mais especificamente, ao **atraso no tratamento das queixas por infração** , o Provedor de Justiça observa que a Comissão se comprometeu [13] a investigar as queixas, com vista a chegar a uma conclusão sobre se o processo deve ser encerrado ou levado à fase formal do processo por infração, no prazo de um ano a contar da data de registo da queixa. Resulta claramente da redação da comunicação [14] (« regra geral») que tal não exclui a possibilidade de um inquérito poder demorar mais de um ano, em especial quando uma denúncia suscita questões difíceis ou complexas ou quando, como no caso em apreço, a Comissão é obrigada a adotar uma abordagem abrangente, coerente e coerente em relação a determinadas regulamentações e práticas que envolvem muitos Estados-Membros.

28. O Provedor de Justiça aceitou que a comunicação não estabelece um requisito absoluto para a Comissão chegar a uma decisão no prazo de um ano a contar da data do registo. No entanto, o Provedor de Justiça tem consistentemente considerado que, quando o prazo de um ano é excedido, uma boa administração exige que a Comissão apresente razões específicas e válidas para o tempo necessário para tratar o caso [15] . Em termos gerais, o Provedor de Justiça só considerará má administração neste contexto se o tempo que a Comissão tomou para tratar as queixas por infração tiver sido desnecessariamente prolongado em resultado de negligência por parte da Comissão ou de adiamentos infundados [16] .

29. No entanto, após ter examinado cuidadosamente os documentos pertinentes constantes dos dossiês da Comissão, o Provedor de Justiça considera que a Comissão seguiu de perto e cuidadosamente os processos por infração em questão ao longo dos anos e colaborou de forma coerente com os Estados-Membros e as partes interessadas, a fim de alcançar o alinhamento dos quadros jurídicos nacionais com o direito da UE. Por conseguinte, o tempo necessário para tratar as queixas parece ter sido causado pela complexidade do pacote por infração, envolvendo um grande número de Estados-Membros, pelos processos judiciais em curso sobre a matéria, tanto perante os tribunais nacionais como pelo TJUE, e pelos intercâmbios e consultas internos.

30. No que **diz respeito à questão da transparência** , a partir dos factos apresentados ao Provedor de Justiça, a Comissão parece ter proporcionado oportunidades suficientes de diálogo com as partes interessadas em várias ocasiões e em vários contextos. O Provedor de Justiça observa igualmente que a Comissão, durante esse período, manteve o queixoso regularmente informado sobre as suas próprias queixas por infração.

31. No decurso deste inquérito, o queixoso alegou que a Comissão atrasou a tomada de uma decisão sobre as queixas por infração por razões políticas; e, quando a Comissão decidiu finalmente sobre as denúncias por infração, que as suas decisões se baseavam



exclusivamente em considerações de ordem política. Em apoio destas alegações, o queixoso referiu-se a uma decisão do Provedor de Justiça Europeu de 2006. [17] O Provedor de Justiça observa que a decisão de 2006 tratava de uma situação em que a Comissão (1) não tinha tomado qualquer decisão sobre a queixa por infração em questão e (2) tinha declarado explicitamente que a sua não tomada de decisão se devia ao facto de a queixa ser «». O Provedor de Justiça observa que, no caso em apreço, a Comissão tomou agora decisões sobre as queixas por infração em causa. A Provedora de Justiça observa igualmente que, na sua opinião, existiam razões válidas para o atraso na tomada de decisões sobre estas queixas. Por conseguinte, o Provedor de Justiça não aceita que o atraso nestes casos, nem as eventuais decisões, tenham refletido considerações puramente políticas.

32. Em conclusão, o Provedor de Justiça considera que o tratamento pela Comissão das queixas por infração relativas aos jogos de azar em linha não constitui má administração. Por conseguinte, o Provedor de Justiça encerra o processo.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

Não existe má administração por parte da Comissão Europeia devido às questões levantadas pelo queixoso neste caso.

O queixoso e a Comissão Europeia serão informados desta decisão .

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 02/03/2018

[1] <http://www.egba.eu/about-us/> [Link].

[2] Branschföreningen för Onlinespel (BOS), Associação Dinamarquesa de Jogos Online (DOGA), Deutscher Sportwettenverband e.V. (DSWV), Gibraltar Betting and Gaming Association (GBGA), Malta Remote Gaming Council (MRGC), Österreichische Vereinigung für Wetten und Glücksspiel (OVWG), Associação de Jogos Remotos (RGA).

[3] Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO L 241 de 17.9.2015, p. 1).



[4] Processos apensos C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 e C-360/07 *Markus Stoß*, acórdão do Tribunal de 8 de setembro de 2010; Processo C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, acórdão do Tribunal de 8 de setembro de 2010; Processo C-409/06 *Winner Wetten GmbH*, acórdão do Tribunal de 8 de setembro de 2010; Processo C-336/14 *Processo penal contra Sebat Ince*, acórdão do Tribunal de 4 de fevereiro de 2016.

[5] Comunicado de imprensa da Comissão Europeia, de 7 de dezembro de 2017, intitulado «A Comissão encerra processos por infração e queixas no setor dos jogos de azar». Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_en.htm [Link].

[6] <http://www.egba.eu/junckers-political-commission-leaves-gambling-reforms-courts/> [Link].

[7] Com base no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, no artigo 17.º do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, bem como na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada «*Atualização do tratamento das relações com o autor da denúncia em matéria de aplicação do direito da União*», COM(2012) 154 final de 2.4.2012.

[8] Processo 289/2005/(WP)GG.

[9] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «*Para um quadro europeu abrangente para os jogos de azar em linha*», COM(2012) 596 final Estrasburgo, 23.10.2012.

[10] Comunicação da Comissão — «*Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação*», C/2016/8600,

JO C 18 de 19.1.2017, p. 10, disponível em

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:018:T [Link].

[11] De acordo com a decisão do Provedor de Justiça no processo 289/2005/(WP)GG.

[12], C-247/87, *Star Fruit/Comissão*, ECLI:EU:C:1989:58, n.º 11; Processo C- 87/89, *Sonito e outros/Comissão*, C-87/89, ECLI:EU:C:1990:213, n.º 6.

[13] Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu «*Atualização do tratamento das relações com o autor da denúncia em matéria de aplicação do direito da União*», COM(2012) 154 final de 2.4.2012.

[14] Ibid.

[15] V. , por exemplo, as decisões do Provedor de Justiça sobre as queixas 731/2012/JN, ponto 33; 2944/2004/(GK)(OV)ID, pontos 1.6-1.7; 706/2007/(WP)BEH, pontos 32-34; e



230/2011/(TS)EIS, pontos 27-28; bem como o inquérito de iniciativa própria do Provedor de Justiça OI/5/2016/AB, 14 de setembro de 2017.

[16] Ver, por exemplo, casos: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN.

[17] Decisão do Provedor de Justiça no processo 289/2005/(WP)GG