



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

9 de fevereiro de 2012*

«Transportes rodoviários — Infrações às regras relativas à utilização do tacógrafo — Obrigação dos Estados-Membros de aplicarem sanções proporcionadas — Coima de montante fixo — Proporcionalidade da sanção»

No processo C-210/10,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (Hungria), por decisão de 19 de outubro de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 3 de maio de 2010, no processo

Márton Urbán

contra

Vám- és Pénzügyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, M. Safjan, M. Ilešič, E. Levits e M. Berger (relatora), juízes,

advogado-geral: J. Mazák,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

em representação do Governo húngaro, por Z. Fehér, K. Szíjjártó e G. Koós, na qualidade de agentes,

em representação do Governo dinamarquês, por V. Pasternak Jørgensen, na qualidade de agente,

em representação do Governo austríaco, por E. Riedl, na qualidade de agente,

em representação da Comissão Europeia, por N. Yerrell e K. Talabér-Ritz, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* * Língua do processo: húngaro.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (JO L 102, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe M. Urbán ao Vám- és Pénzügyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága (comando da guarda alfandegária e financeira da região de Észak-alföldi) a respeito da aplicação de uma multa pelo não cumprimento das disposições relativas à utilização da folha de registo do aparelho de controlo do veículo pesado conduzido pelo recorrente no processo principal.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os artigos 13.º a 16.º do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, de 20 dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (JO L 370, p. 8; EE 07 F4 p. 28), conforme alterado pelo Regulamento n.º 561/2006 (a seguir «Regulamento n.º 3821/85»), preveem as obrigações do empregador e do condutor relativas à utilização do aparelho de controlo e das folhas de registo.
- 4 Nos termos do artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento n.º 3821/85:
O condutor deve anotar na folha de registo as seguintes indicações:
 - a) Nome e apelido, no início da utilização da folha;
 - b) A data e o lugar, no início e no fim da utilização da folha;
 - c) Número da placa de matrícula do veículo a que tiver estado afeto antes da primeira viagem registada na folha e em seguida, em caso de mudança de veículo, durante a utilização da folha;
 - d) Leitura do conta-quilómetros:
 - antes da primeira viagem registada na folha,
 - no fim da última viagem anotada na folha,
 - em caso de mudança de veículo durante o dia de trabalho (contador do veículo a que esteve afeto e contador do veículo a que vai estar afeto);
 - e) Se for caso disso, a hora de mudança de veículo.»
- 5 O artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85 dispõe, no seu n.º 7, alínea c):
«Os agentes autorizados para o efeito podem verificar o cumprimento do Regulamento (CE) n.º 561/2006 através da análise das folhas de registo ou dos dados, visualizados ou impressos, registados pelo aparelho de controlo ou pelo cartão de condutor ou, na falta destes meios, através da análise de qualquer outro documento comprovativo que permita justificar o incumprimento de qualquer disposição, como as previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º»

6 O artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 561/2006 enuncia:

«1. Os Estados-Membros devem determinar o regime de sanções aplicável às violações do disposto no presente regulamento e no Regulamento (CEE) n.º 3821/85 e tomar todas as medidas necessárias para assegurar a sua aplicação. Essas sanções devem ser efetivas, proporcionadas, dissuasivas e não discriminatórias. [...]

[...]

4. Os Estados-Membros devem assegurar a vigência de um sistema de sanções proporcionadas, que podem incluir sanções financeiras, por infração ao presente regulamento ou ao Regulamento (CEE) n.º 3821/85 por parte de empresas de transportes ou de expedidores associados, transitários, operadores turísticos, contratantes principais, subcontratantes e agências de emprego de condutores.»

7 O artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2006/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa a exigências mínimas no que respeita à execução dos Regulamentos (CEE) n.º 3820/85 e (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, quanto às disposições sociais no domínio das atividades de transporte rodoviário e que revoga a Diretiva 88/599/CEE do Conselho (JO L 102, p. 35), prevê:

«1. Os Estados-Membros adotarão um sistema de classificação dos riscos, no que respeita às empresas, de acordo com o número e a gravidade das infrações ao Regulamento (CEE) n.º 3820/85 ou ao Regulamento (CEE) n.º 3821/85 que cada empresa tiver cometido. [...]

[...]

3. No anexo III é estabelecida uma lista inicial das infrações aos Regulamentos (CEE) n.º 3820/85 e (CEE) n.º 3821/85.

A fim de estabelecer linhas diretrizes para a apreciação das infrações aos Regulamentos (CEE) n.º 3820/85 e (CEE) n.º 3821/85, a Comissão pode, nos termos do n.º 2 do artigo 12.º, adaptar o anexo III a fim de definir essas linhas com base numa escala comum de infrações, divididas por categorias em função da sua gravidade.

[...]»

Direito nacional

8 O artigo 20.º, n.ºs 1 e 4, da Lei n.º I de 1988 sobre a circulação rodoviária (a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, a seguir «lei sobre a circulação rodoviária»), na sua redação em vigor (*Magyar Közlöny* 2006/1) quando do cometimento da infração, dispõe:

«1. Será aplicada uma multa a quem viole as seguintes disposições da presente lei ou de outros diplomas, concretamente:

[...]

c) as disposições relativas ao tempo de condução, às pausas e aos períodos de repouso reguladas no [Regulamento n.º 561/2006], na presente lei, bem como no Acordo Europeu relativo ao Trabalho das Tripulações de Veículos que efetuam Transportes Rodoviários Internacionais (AETR) promulgado pela Lei n.º IX de 2001;

d) as disposições relativas à utilização do aparelho de controlo e dos discos do tacógrafo [do Regulamento n.º 3821/85] e da presente lei;

[...]

4. Será aplicada uma multa de 50 000 HUF a 800 000 HUF a quem violar o disposto no n.º 1. Um diploma específico determinará o montante das multas que podem ser aplicadas às referidas diferentes disposições. Na medida em que várias pessoas podem ser consideradas responsáveis da violação das disposições referidas no n.º 1, há que repartir o montante previsto da multa em função da respetiva responsabilidade das pessoas em causa.

[...]»

9 O diploma específico referido no artigo 20.º, n.º 4, da lei sobre a circulação rodoviária e aplicável aos factos em causa no processo principal era o Decreto do governo n.º 57/2007, que fixa o montante das multas aplicáveis em caso de infração a determinadas disposições em matéria de transporte rodoviário de mercadorias e de pessoas (a közúti áru fuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló 57/2007. Korm. Rendelet), de 31 de março de 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/39, a seguir «Decreto do governo n.º 57/2007»).

10 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto do governo n.º 57/2007:

«Em caso de infração às disposições previstas no artigo 20.º, n.º 1, da lei, as multas previstas nos artigos 2.º a 10.º serão aplicadas mediante procedimento administrativo.»

11 O artigo 5.º, n.º 1, do Decreto do governo n.º 57/2007 dispõe:

«Será aplicada uma multa de um montante correspondente ao previsto no quadro n.º 4 a qualquer pessoa que infringe as disposições previstas no artigo 20.º, n.º 1, alínea d), da lei [sobre a circulação rodoviária].

Se a autoridade que efetua o controlo verificar a falta do documento previsto no n.º 1, mas se o documento em falta, válido no dia do controlo, for apresentado à referida autoridade nos oito dias seguintes ao do controlo, será reduzido em 50% o montante da multa previsto no ponto em questão.»

12 À época dos factos no processo principal, o quadro tinha a seguinte redação:

n.º	Ato ou irregularidades da documentação sancionáveis	Base legal	Montante da multa (em HUF)
3	Infração às disposições relativas à utilização das folhas de registo	Artigos 13.º a 16.º do Regulamento n.º 3821/85	100 000

Tramitação do processo principal e questões prejudiciais

13 Em 25 de março de 2009, num controlo rodoviário efetuado por uma patrulha dos Serviços Alfandegários de Debrecen (Hungria), no posto fronteiriço de Ártánd, M. Urbán, que conduzia um veículo pesado registado na Hungria e em trânsito da Hungria para a Roménia, foi objeto de uma inspeção ao seu aparelho de controlo e aos seus discos de registo. O controlo não revelou nenhuma irregularidade em relação à utilização do tacógrafo. No entanto, um dos quinze discos de registo apresentados por M. Urbán não indicava a quilometragem à chegada.

14 Consequentemente, a autoridade aduaneira, agindo na qualidade de autoridade de primeira instância, aplicou a M. Urbán, por decisão de 25 de março de 2009, uma multa administrativa no montante de 100 000 HUF (correspondente, na referida data, a cerca de 332 euros), por infração às disposições relativas à utilização das folhas de registo.

- 15 M. Urbán interpôs um recurso administrativo dessa decisão a fim de obter a anulação da multa aplicada ou a diminuição do seu montante, alegando que a aplicação dessa multa era excessiva tendo em conta a omissão imputada, dado que a menção da quilometragem figurava na folha do itinerário.
- 16 O recorrido no processo principal, agindo na qualidade de autoridade de segunda instância, negou provimento ao recurso em 12 de maio de 2009, confirmando que a autoridade de primeira instância tinha justificadamente aplicado o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto do governo n.º 57/2007 e o quadro n.º 4, ponto 3, mencionado nessa disposição, no qual figura a infração objetiva e o montante da multa correspondente que a autoridade aduaneira é obrigada a aplicar.
- 17 M. Urbán interpôs um recurso jurisdicional dessa decisão no Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (Tribunal de Hajdú-Bihar) no sentido de obter a sua anulação. Reiterando os argumentos apresentados no seu recurso administrativo, alegou que a circunstância de a folha de registo do aparelho de controlo não conter a menção da quilometragem final à chegada da última viagem não implicava nenhuma irregularidade, na medida em que essa menção figurava na folha do itinerário. Portanto, a informação que faltava na folha de registo podia ser verificada de modo preciso com base nas informações que figuram na folha do itinerário.
- 18 Foi nestas condições que o Hajdú-Bihar Megyei Bíróság, tendo dúvidas quanto à proporcionalidade do sistema de sanções previsto pelo Decreto do governo n.º 57/2007 em relação ao objetivo previsto nos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Um [sistema de sanções] que prevê imperativamente a aplicação de uma multa de montante fixo que ascende a 100 000 HUF a qualquer infração ao disposto [nos] artigos 13.º a 16.º do Regulamento [n.º 3821/85] é compatível com o requisito de proporcionalidade previsto no artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento [n.º 561/2006]?
- 2) Um [sistema de sanções] que não estabelece diferenças no que respeita ao montante da multa em função da gravidade da infração cometida é conforme [com o requisito de] proporcionalidade?
- 3) Um [sistema de sanções] que não permite ter em conta nenhuma atenuante em relação ao infrator é conforme [com o requisito de] proporcionalidade?
- 4) Um [sistema de sanções] que não estabelece distinção em função das circunstâncias pessoais do infrator é conforme [com o requisito de] proporcionalidade?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

- 19 Através da primeira e segunda questões, que há que apreciar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se o requisito de proporcionalidade previsto no artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema de sanções, tal como o estabelecido pelo Decreto do governo n.º 57/2007, que prevê a aplicação de uma multa de montante fixo a todas as infrações, independentemente da sua gravidade, às regras relativas à utilização das folhas de registo enunciadas nos artigos 13.º a 16.º do Regulamento n.º 3821/85.

- 20 A título liminar, há que recordar que, segundo o vigésimo sétimo considerando do Regulamento n.º 561/2006, no interesse de uma execução clara e eficaz, é desejável assegurar disposições uniformes sobre a responsabilização das empresas transportadoras e dos condutores por infrações a este regulamento. Essa responsabilização poderá resultar em sanções de carácter penal, civil ou administrativo consoante o regime aplicável em cada Estado-Membro.
- 21 A este respeito, o artigo 19.º, n.º 1, do referido regulamento impõe que os Estados-Membros devem determinar «o regime de sanções aplicável às violações do disposto no presente regulamento e no Regulamento n.º 3821/85 [e que essas sanções] devem ser eficazes, proporcionadas dissuasivas e não discriminatórias».
- 22 No entanto, há que assinalar que o referido regulamento não contém regras mais precisas no que diz respeito à previsão das referidas sanções nacionais e não estabelece, nomeadamente, nenhum critério expresso para apreciar o carácter proporcionado dessas sanções.
- 23 Ora, segundo jurisprudência constante, na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis em caso de desrespeito das condições previstas no regime instituído por essa legislação, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas. Todavia, estão a obrigados a exercer essa competência no respeito do direito da União e dos seus princípios gerais, e, por conseguinte, no respeito do princípio da proporcionalidade (v., designadamente, acórdãos de 12 de julho de 2001, Louloudakis, C-262/99, Colet., p. I-5547, n.º 67, e de 29 de julho de 2010, Profaktor Kulesza, Frankowski, Józwiak, Orłowski, C-188/09, Colet., p. I-7639, n.º 29).
- 24 Assim, no presente caso, as medidas repressivas permitidas pela legislação nacional que estão em causa no processo principal não devem exceder os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legitimamente prosseguidos por essa legislação, sabendo-se que, quando existe uma opção entre várias medidas adequadas, se deve usar a menos restritiva e que os inconvenientes gerados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos que se pretendem alcançar (v., neste sentido, acórdão de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, Colet., p. I-2007, n.º 86).
- 25 No quadro dos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006, esses objetivos são, por um lado, melhorar as condições de trabalho dos condutores aos quais são aplicáveis os referidos regulamentos assim como a segurança rodoviária em geral e, por outro, a previsão de normas uniformes relativas aos tempos de condução, pausa e repouso dos condutores e o seu controlo.
- 26 Com esse objetivo, os referidos regulamentos preveem um conjunto de medidas, nomeadamente reformas uniformes relativas aos tempos de condução e aos tempos de repouso dos condutores assim como o seu controlo, cujo cumprimento deve ser garantido pelos Estados-Membros através da aplicação de uma sistema de sanções para qualquer infração aos mesmos regulamentos.
- 27 É à luz destes princípios que há que responder à primeira e segunda questões, reformuladas no n.º 19 do presente acórdão.
- 28 No presente caso, há que sublinhar que o artigo 20.º, n.º 4, da lei sobre a circulação rodoviária sanciona com uma multa de 50 000 HUF a 800 000 HUF quem infringir as disposições dos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006. Há igualmente que precisar que esta disposição confere às autoridades competentes o poder de fixar o montante da multa em função da natureza e da gravidade da infração.
- 29 No entanto, o Decreto do governo n.º 57/2007 institui, no seu artigo 5.º, n.º 1, uma multa de um montante fixo de 100 000 HUF por todas as infrações às disposições relativas à utilização das folhas de registo previstas nos artigos 13.º a 16.º do Regulamento n.º 3821/85, sem prever distinções quanto à natureza e à gravidade das diferentes infrações em causa.

- 30 Assim, embora o sistema com o que está em causa no processo principal possa parecer apropriado para atingir os objetivos enunciados nos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006, há todavia que declarar que ultrapassa os limites do que é necessário para a realização dos objetivos legitimamente prosseguidos por esses regulamentos.
- 31 Na verdade, decorre do artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento n.º 3821/85 que o condutor de um veículo automóvel é obrigado a anotar na folha de registo a leitura do conta-quilómetros «no fim da última viagem anotada na folha».
- 32 No entanto, a omissão dessa indicação, contrariamente ao que alega a Hungria, deve ser considerada uma infração menor.
- 33 Com efeito, como observa acertadamente a Comissão, as infrações aos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006 não têm todas a mesma gravidade. As infrações suscetíveis de impedir o controlo efetivo das condições de trabalho dos condutores e o respeito da segurança rodoviária não podem ser classificadas na mesma categoria que as infrações menores que, apesar de constituírem uma infração às disposições dos regulamentos em causa, não impedem, contudo, o controlo do cumprimento das obrigações previstas pela legislação da União.
- 34 A este respeito, como igualmente alegou a Comissão, a violação do artigo 15.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3821/85, disposição que prevê que «o condutor deve estar em condições de apresentar, a qualquer pedido dos agentes encarregados do controlo, as folhas de registo da semana em curso, e, em todo o caso, a folha do último dia da semana precedente, no decurso do qual conduziu», constitui uma infração mais grave do que a violação do artigo 15.º, n.º 1, deste regulamento, segundo o qual os condutores não podem utilizar folhas de registo sujas ou danificadas e devem protegê-las de forma adequada.
- 35 De modo análogo, há que declarar que a omissão, por parte de um condutor, da menção na folha de registo da leitura do conta-quilómetros no final da sua última viagem tem um impacto mínimo, e mesmo inexistente, na segurança rodoviária tendo em conta as outras obrigações enumeradas nesse mesmo artigo 15.º
- 36 Esta apreciação é corroborada pelo facto de a Comissão, baseando-se no artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2006/22, ter adotado a Diretiva 2009/5/CE, de 30 de janeiro de 2009, que altera o anexo III da Diretiva 2006/22 (JO L 29, p. 45), que contém as orientações numa escala comum de infrações aos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006 classificadas em diferentes categorias em função da sua gravidade.
- 37 Embora seja verdade que a ideia de uma gradação das diferentes infrações às disposições dos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006 só tenha sido precisada posteriormente, através das Diretivas 2006/22 e 2009/5, que não são aplicáveis ao litígio no processo principal, impõe-se no entanto declarar que essa ideia já decorre implicitamente do Regulamento n.º 561/2006. Com efeito, quanto às sanções, o seu vigésimo sexto considerando evoca o «âmbito comum das medidas que os Estados-Membros podem aplicar».
- 38 Além disso, esse anexo III, que distingue os grupos de infrações ao Regulamento n.º 561/2006 e os grupos de infrações ao Regulamento n.º 3821/85, indica, para cada tipo de obrigações, a sua base jurídica, os tipos de infrações e o seu grau de gravidade. Essas últimas são classificadas em três níveis, concretamente, «infração muito grave», «infração grave» e «infração menor».
- 39 Quanto às infrações ao Regulamento n.º 3821/85, o referido anexo prevê, no que diz respeito às indicações a mencionar, e cuja base jurídica é o artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento n.º 3821/85, a infração intitulada «Leitura do conta-quilómetros (fim) não anotada na folha de registo». Esta infração é considerada uma «infração menor».

- 40 Por outro lado, não obstante o facto de os Estados-Membros deverem prever sanções em caso de não indicação da quilometragem à chegada, cumpre declarar que essa indicação não é indispensável para efeitos do controlo do cumprimento das regras relativas aos tempos de condução e de repouso. Do mesmo modo, qualquer incumprimento no que respeita a essa indicação não constitui a mesma ameaça para a segurança rodoviária que a violação de outras disposições na categoria de infrações relativas às «informações a fornecer».
- 41 Por conseguinte, a aplicação de uma multa de um montante fixo a qualquer violação das regras relativas à utilização das folhas de registo, sem gradação do montante da referida multa em função da gravidade da infração, parece ser desproporcionada em relação aos objetivos visados pela regulamentação da União.
- 42 Além disso, há que mencionar que o legislador húngaro adotou, em 29 de julho de 2009, o Decreto do governo n.º 156/2009, que não é aplicável ao litígio no processo principal, e que revoga, com efeitos a 1 de agosto de 2009, o Decreto do governo n.º 57/2007.
- 43 O novo sistema de sanções estabelecido por este decreto do governo prevê no futuro uma gradação do montante da multa em função da gravidade das infrações aos artigos 13.º a 16.º do Regulamento n.º 3821/85. Quanto às infrações análogas à examinada no processo principal, o referido do decreto do governo fixa em 30 000 HUF o montante da multa a aplicar e qualifica essas infrações de «infrações menores».
- 44 Tendo em conta o exposto, há que responder à primeira e segunda questões submetidas que o requisito de proporcionalidade previsto no artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema de sanções como o estabelecido pelo Decreto do governo n.º 57/2007 que prevê a aplicação de uma multa de um montante fixo a todas as infrações, independentemente da sua gravidade, às regras relativas à utilização das folhas de registo, enunciadas nos artigos 13.º a 16.º do Regulamento n.º 3821/85.

Quanto à terceira e quarta questões

- 45 Através da terceira e quarta questões, que há que apreciar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se o requisito de proporcionalidade previsto no artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que se opõe, por um lado, a um sistema de sanções, tal como o que está em causa no processo principal, que institui uma responsabilidade objetiva dos autores da infração e, por outro, ao montante da sanção previsto no referido regime.
- 46 Antes de mais, há que recordar que decorre dos autos que as autoridades nacionais competentes para a aplicação do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto do governo n.º 57/2007 não dispõem de nenhuma disponibilidade de alterar o montante fixo da multa previsto tendo em consideração as circunstâncias específicas do caso concreto e, portanto, de adaptar o referido montante a essas circunstâncias.
- 47 Em primeiro lugar, quanto à compatibilidade com o princípio da proporcionalidade da instituição de uma responsabilidade objetiva, há que declarar que o Tribunal de Justiça já julgou que um sistema que sanciona a violação de um regulamento, nomeadamente em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, não é, em si mesmo incompatível com o direito comunitário (v., neste sentido, acórdãos de 10 de julho de 1990, Hansen, C-326/88, Colet., p. I-2911, n.ºs 14 a 19, e de 2 de outubro de 1991, Vandevenne e o., C-7/90, Colet., p. I-4371, n.ºs 16 e 17; v., por analogia, no que diz respeito a outros domínios, acórdão de 27 de fevereiro de 1997, Ebony Maritime e Loten Navigation, C-177/95, Colet., p. I-1111, n.º 36).

- 48 Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, a instituição de um sistema de responsabilidade objetiva não é desproporcionada em relação aos objetivos pretendidos, quando esse sistema é suscetível de levar as pessoas em causa a respeitar as disposições de um regulamento e quando os objetivos prosseguidos têm um interesse geral que pode justificar a instituição desse sistema (v., neste sentido, acórdão Hansen, já referido, n.º 19).
- 49 À luz desta jurisprudência, há que recordar em seguida que o Regulamento n.º 3821/85 atribui nomeadamente aos condutores a responsabilidade da aplicação das obrigações relativas ao aparelho de controlo. As disposições deste regulamento relativas à utilização das folhas de registo definem precisamente o modo como os condutores devem registar as informações necessárias, tais como a leitura do conta-quilómetros. Assim, por força do artigo 15.º, n.º 5, alínea d), segundo travessão, do referido regulamento, a quilometragem de chegada deve ser imperativamente indicada na folha de registo.
- 50 Em conformidade com a legislação húngara, a infração a essa obrigação é constituída pelo facto de a leitura do conta-quilómetros correspondente ao fim da última viagem não figurar na folha de registo. Para não estar em situação de infração, o condutor deve cumprir as obrigações previstas pelo Regulamento n.º 3821/85.
- 51 Dado que, por um lado, o referido sistema de responsabilidade objetiva é suscetível de levar os condutores a cumprir as disposições do Regulamento n.º 3821/85 e que, por outro, a segurança rodoviária e a melhoria das condições sociais dos condutores têm interesse geral, a instituição, pela legislação húngara, de um sistema de responsabilidade objetiva pode ser justificada.
- 52 Por conseguinte, prever um sistema de responsabilidade objetiva, tal como o que está em causa no processo principal, que sanciona a violação do referido regulamento não é, em si mesmo, incompatível com o direito da União.
- 53 Em segundo lugar, quanto ao montante da multa prevista pelo regime de sanções em causa no processo principal, há que recordar a jurisprudência referida nos n.ºs 23 e 24 do presente acórdão, segundo a qual os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas. Todavia, os Estados-Membros são obrigados a exercer essa competência cumprindo o direito da União e os seus princípios gerais, e, por conseguinte, cumprindo o princípio da proporcionalidade. As medidas repressivas não devem, portanto, nomeadamente, ultrapassar o que é necessário para a realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela legislação em causa e, além disso, ser desproporcionadas em relação a esses objetivos.
- 54 Ora, há que assinalar, a este propósito, que o princípio da proporcionalidade é imposto aos Estados-Membros não apenas no que diz respeito à determinação dos elementos constitutivos de uma infração e das regras relativas ao montante das multas mas igualmente no que diz respeito à apreciação dos elementos que podem entrar em linha de conta para fixar a multa.
- 55 Feita esta precisão, há que declarar que a obrigação das autoridades nacionais competentes para sancionar as infrações aos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006 de aplicar uma multa de um montante fixo de 100 000 HUF, sem poder ter em conta as circunstâncias específicas do caso concreto e, eventualmente, reduzir o montante dessa multa, não preenche os requisitos exigidos pela jurisprudência referida nos n.ºs 23 e 24 do presente acórdão.
- 56 Por conseguinte, o regime de sanções húngaro afigura-se desproporcionado, nomeadamente num caso como o que está na origem do processo principal em que unicamente um dos quinze discos controlados não mencionava um registo, concretamente, a quilometragem à chegada. Além disso, decorre dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que a falta do registo em causa no processo principal não podia constituir uma irregularidade, na medida em que a indicação em falta na folha de registo figurava, em contrapartida, na folha do itinerário.

- 57 Com efeito, quanto, por um lado, ao requisito segundo o qual a medida repressiva não pode ultrapassar o que é necessário à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela legislação em causa no processo principal, há que declarar que é possível que as autoridades nacionais competentes atinjam os objetivos visados igualmente através de medidas menos restritivas, dado que, na realidade, a infração cometida não prejudica os objetivos da segurança rodoviária e as condições de trabalho dos condutores, previstos pelos Regulamentos n.ºs 3821/85 e 561/2006.
- 58 Quanto, por outro lado, ao requisito segundo o qual a medida repressiva não deve ser desproporcionada em relação aos referidos objetivos, há que declarar que, como decorre da decisão de reenvio, o montante da referida multa é quase equivalente ao rendimento médio mensal líquido de um trabalhador assalariado na Hungria. Por conseguinte, o montante da sanção afigura-se, no processo principal, desproporcionado em relação à infração cometida.
- 59 Em face do exposto, há que responder à terceira e quarta questões submetidas que o requisito de proporcionalidade previsto no artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a um sistema de sanções tal como o estabelecido pelo Decreto do governo n.º 57/2007, que institui uma responsabilidade objetiva. Em contrapartida, deve ser interpretado no sentido de que se opõe ao montante da sanção previsto por esse sistema.

Quanto às despesas

- 60 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:

- 1) **O requisito de proporcionalidade previsto no artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema de sanções como o estabelecido pelo Decreto do governo n.º 57/2007, que fixa o montante das multas aplicáveis em caso de infração a determinadas disposições em matéria de transporte rodoviário de mercadorias e de pessoas (a közúti árufuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló 57/2007. Korm. Rendelet), de 31 de março de 2007, que prevê a aplicação de uma multa de um montante fixo a todas as infrações, independentemente da sua gravidade, às regras relativas à utilização das folhas de registo, enunciadas nos artigos 13.º a 16.º do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, de 20 de dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários, conforme alterado pelo Regulamento n.º 561/2006.**
- 2) **O requisito de proporcionalidade previsto no artigo 19.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a um sistema de sanções como o estabelecido pelo Decreto do governo n.º 57/2007, de 31 de março de 2007, que fixa o montante das multas aplicáveis em caso de infração a determinadas disposições em matéria de transporte rodoviário de mercadorias e de pessoas, que institui uma responsabilidade objetiva. Em contrapartida, deve ser interpretado no sentido de que se opõe ao montante da sanção previsto por esse sistema.**

Assinaturas