



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

22 de março de 2017¹

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Transporte rodoviário — Disposições fiscais — Diretiva 1999/62/CE — Aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas — Portagem — Obrigação dos Estados-Membros de fixar sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas — Coima de montante fixo — Proporcionalidade»

Nos processos apensos C-497/15 e C-498/15,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szeged, Hungria), por decisões de 14 de setembro de 2015, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 22 de setembro de 2015, nos processos

Euro-Team Kft. (C-497/15),

Spirál-Gép Kft. (C-498/15)

contra

Budapest Rendőrfőkapitánya,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

composto por: M. Berger (relatora), presidente de secção, A. Borg Barthet e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér, G. Koós e A. Pálffy, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por J. Hottiaux e L. Havas, na qualidade de agentes,

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

¹ — Língua do processo: húngaro.

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas (JO 1999, L 187, p. 42), conforme alterada pela Diretiva 2011/76/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de setembro de 2011 (JO 2011, L 269, p. 1) (a seguir «Diretiva 1999/62»).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, respetivamente, a Euro-Team Kft. (processo C-497/15) e a Spirál-Gép Kft. (processo C-498/15) ao Budapest Rendőrfőkapitánya (Comandante Principal de Polícia de Budapeste, Hungria), a propósito da aplicação de uma coima pela utilização de um troço de autoestrada sem pagar a respetiva portagem.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 1, 12 e 15 da Diretiva 1999/62 têm a seguinte redação:
 - «(1) Considerando que a eliminação das distorções de concorrência entre as empresas de transportes dos Estados-Membros impõe a harmonização dos sistemas de tributação e o estabelecimento de mecanismos equitativos de tributação das transportadoras pelos custos das infraestruturas;
 - [...]
 - (12) Considerando que as distorções de concorrência existentes não podem ser suprimidas unicamente pela harmonização dos impostos ou dos impostos especiais sobre o consumo de combustíveis; que, no entanto, até que sejam introduzidas formas de imposição mais adequadas do ponto de vista técnico e económico, essas distorções podem ser atenuadas pela possibilidade de manter ou introduzir portagens e/ou direitos pela utilização de autoestradas; que os Estados-Membros devem, para além disso, ser autorizados a cobrar taxas pela utilização de pontes, túneis e passagens de montanha;
 - [...]
 - (15) Considerando que as taxas dos direitos de utilização devem ser fixadas em função da utilização da infraestrutura em questão e ser diferenciadas em relação aos custos gerados pelos veículos rodoviários».
- 4 O artigo 1.º, primeiro parágrafo, desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva é aplicável aos impostos sobre veículos, às portagens e aos direitos de utilização aplicados aos veículos definidos no artigo 2.º»
- 5 O artigo 2.º da referida diretiva prevê:

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

[...]

- b) 'Portagem', um determinado montante, a pagar por um veículo com base na distância percorrida numa dada infraestrutura e na categoria do veículo, que inclui uma taxa de utilização da infraestrutura e/ou uma taxa de externalidade;

[...]»

- 6 Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 1999/62:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 1-A do artigo 9.º, os Estados-Membros podem manter ou introduzir portagens e/ou direitos de utilização na rede rodoviária transeuropeia ou em determinados troços dessa rede, bem como em qualquer outro troço da sua rede de autoestradas que não faça parte da rede rodoviária transeuropeia, nas condições estabelecidas nos n.ºs 2, 3, 4 e 5 do presente artigo e nos artigos 7.º-A a 7.º-K. Tal situação não prejudica o direito de os Estados-Membros aplicarem, nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, portagens e/ou direitos de utilização noutras infraestruturas, desde que a sua imposição nessas infraestruturas não discrimine negativamente o tráfego internacional nem dela resultem distorções de concorrência entre operadores.»

- 7 O artigo 9.º-A desta diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros instauram os controlos adequados e determinam o regime de sanções aplicável às infrações às disposições nacionais adotadas nos termos da presente diretiva. Tomam todas as medidas necessárias para assegurar a respetiva aplicação. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.»

Direito húngaro

Lei da circulação rodoviária

- 8 O artigo 20.º, n.º 1, da a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Lei n.º I de 1988, relativa à circulação rodoviária, a seguir «lei da circulação rodoviária») dispõe:

«Está sujeito a coima quem infringir o disposto na presente lei, em atos legislativos ou regulamentares específicos e em atos de direito da União relativos:

[...]

- m) à portagem, proporcional à distância percorrida, devida pela utilização de um troço de estrada portajado.

[...]»

- 9 O artigo 21.º da lei da circulação rodoviária prevê:

«(1) A pessoa que explora o veículo ou, no caso previsto no artigo 21.º-A, n.º 2, a pessoa a quem o veículo foi confiado para efeitos da sua utilização é responsável, quando da exploração ou utilização do veículo, pelo cumprimento das regras estabelecidas em disposições específicas relativas

[...]

- h) à portagem, proporcional à distância percorrida, devida pela utilização de um troço de estrada portajado.

[...]

(2) Em caso de infração ao disposto no n.º 1, é aplicada à pessoa que explora o veículo ou, no caso previsto no artigo 21.º-A, n.º 2, à pessoa a quem o veículo foi confiado para efeitos da sua utilização uma coima de 10 000 a 300 000 florins [húngaros (HUF) (cerca de 32 euros a 974 euros)]. O montante das coimas aplicáveis devido à infração das distintas disposições é fixado pelo governo por regulamento. Quando o mesmo comportamento constitui uma infração a diversas regras e é analisado no âmbito do mesmo procedimento, é sancionado com uma coima cujo montante corresponde à soma dos montantes das coimas previstas para cada uma dessas infrações.

[...]

(5) O governo — atendendo ao disposto no n.º 1 — aprova por regulamento a lista de infrações que poderão dar origem à aplicação de uma coima [...] à pessoa que explora o veículo.»

Lei das portagens

- 10 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 6, da az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Lei n.º LXVII de 2013, relativa à portagem, proporcional à distância percorrida, devida pela utilização de autoestradas, vias rápidas e estradas nacionais, a seguir «lei das portagens»), prevê:

«(1) Os veículos sujeitos a portagem devem possuir a autorização de trânsito prevista na presente lei para circularem nos troços de estrada portajados.

[...]

(6) A pessoa que explora o veículo é responsável, no que diz respeito ao veículo que explora, pelo cumprimento do disposto no n.º 1.»

- 11 O artigo 14.º da lei das portagens prevê:

«Considera-se que não existe autorização de trânsito — sem prejuízo das exceções previstas no artigo 9.º — quando:

- a) o sujeito obrigado ao pagamento da portagem não tenha adquirido, antes de iniciar a utilização do troço de estrada portajado, um bilhete correspondente ao troço que utilizou nem tenha celebrado um contrato válido com o gestor do sistema de portagem para a apresentação de declarações ao sujeito encarregado de cobrar a portagem e para o pagamento desta nos termos da presente lei,
- b) o sujeito obrigado ao pagamento da portagem circule pelo troço de estrada portajado com uma declaração de tarifa ou de categoria ambiental inferior à que corresponde ao veículo em causa, ou
- c) exista, relativamente ao veículo em causa, um contrato válido para circular no troço de estrada portajado, celebrado com o gestor do sistema de portagem para a apresentação de declarações ao sujeito encarregado de cobrar a portagem e para o pagamento desta nos termos da presente lei, mas durante a circulação no referido troço não seja cumprido algum dos requisitos do regular funcionamento do dispositivo a bordo, estabelecidos pelo regulamento aprovado nos termos da presente lei, sem que o sujeito obrigado ao pagamento da portagem tenha adquirido, antes de iniciar a utilização do troço de estrada portajado, um bilhete correspondente ao troço que utilizou.»

12 O artigo 15.º desta lei dispõe:

«(1) O montante da coima é fixado de modo a incentivar os devedores a pagar a portagem exigida.

(2) O montante das coimas aplicadas é transferido para o orçamento geral enquanto receita orçamental incluída na rubrica prevista no artigo 14.º, n.º 4, alínea d), da Lei n.º CXCV de 2011, relativa às finanças públicas. O pagamento da coima é efetuado em florins [húngaros (HUF)], por transferência bancária para a conta bancária definida mediante um ato realizado nos termos da presente lei.»

13 O artigo 16.º da referida lei prevê:

«A circulação irregular por estrada para efeitos da presente lei constitui uma infração, que pode ser punida com coima nos termos do previsto na lei da circulação rodoviária.»

14 O artigo 29.º-A, n.ºs 1, 4, 6 e 7, da lei das portagens, introduzido nesta lei pela Lei LIV de 2014, que entrou em vigor em 9 de novembro de 2014, dispõe:

«(1) Nos casos previstos nos n.ºs 2 a 4, os requerentes que apresentem um pedido no organismo designado para cobrar a portagem (a seguir ‘sujeito encarregado de cobrar a portagem’), ao abrigo dos n.ºs 6 e 7 (a seguir ‘pedido’), estão dispensados, nos termos das disposições da presente lei, do pagamento da coima aplicada pela circulação sem a autorização de trânsito definida no artigo 14.º, alínea a), da presente lei que tenha ocorrido entre 1 de julho de 2013 e 31 de março de 2014.

[...]

(4) Com base num pedido assente no n.º 7, o requerente fica dispensado do pagamento da coima aplicada por violação do disposto no artigo 14.º, alínea a), caso a aplicação da coima tenha ocorrido num troço de estrada portajado ou numa via equivalente — no período de validade do bilhete e apenas uma vez num determinado ponto de controlo por cada sentido da circulação — que seja considerada funcionalmente paralela do ponto de vista da rede viária ao troço para o qual o veículo em causa possuía uma autorização de trânsito no mesmo período de tempo, e se efetivamente não tiver utilizado esta autorização durante o período de validade da mesma.

[...]

(6) Além do disposto nos n.ºs 2 a 4, para obter a dispensa da coima é necessário que, antes de apresentar o pedido, o requerente tenha pagado ao sujeito encarregado de cobrar a portagem, por cada coima, despesas de serviço no montante de 12 000 HUF [cerca de 39 euros], incluído imposto sobre o valor acrescentado, e que comprove que efetuou este pagamento no momento em que apresenta o pedido. [...]

(7) O pedido poderá ser apresentado nos 60 dias seguintes à entrada em vigor da Lei LIV de 2014, que altera a [lei das portagens]. Com base no pedido apresentado, sempre que o conteúdo do pedido seja conforme ao estabelecido na presente lei e não apresente divergências com a informação que consta da sua base de dados, o sujeito encarregado de cobrar a portagem emitirá um documento que indica que, caso estejam preenchidos os requisitos dos n.ºs 2 a 4, o requerente pode ser dispensado do pagamento da coima. Este documento não será emitido quando os dados do pedido não coincidam com a informação que figura na base de dados do sujeito encarregado de cobrar a portagem. O sujeito encarregado de cobrar a portagem deve emitir o documento nos 120 dias seguintes à receção do pedido. [...]

Decreto governamental n.º 410/2007

- 15 O artigo 1.º, n.º 1, do a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. Rendelet (Decreto governamental n.º 410, relativo à lista de infrações de trânsito punidas com coima, ao montante das coimas que podem ser aplicadas em caso de violação das disposições que regulam a matéria, ao regime de afetação das mesmas e às condições de participação no controlo), de 29 de dezembro de 2007 (a seguir «Decreto governamental n.º 410/2007»), dispõe:

«Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º da [lei da circulação rodoviária], em caso de infrações às disposições previstas nos artigos 2.º a 8.º-A, é aplicada à pessoa que explora o veículo [...] uma coima em montante fixado no presente decreto.»

- 16 O artigo 8.º-A do Decreto governamental n.º 410/2007 enuncia:

«(1) No que respeita ao disposto no artigo 21.º, n.º 1, alínea h), da [lei da circulação rodoviária], em caso de infração às disposições previstas no anexo 9, a pessoa que explora o veículo tem que pagar uma coima de determinado montante em função da categoria do veículo.

(2) A pessoa que explora o veículo não poderá ser sancionada mais de uma vez com a coima referida no n.º 1 por circular sem autorização com o mesmo veículo antes de decorrerem oito horas desde a primeira vez em que se constatou a circulação não autorizada com esse veículo.

[...]»

- 17 O anexo 9.º deste decreto dispõe:

«A		B		
		B1	B2	B3
1. Infração prevista na lei das portagens		Montante da coima em função da categoria do veículo		
		J2	J3	J4
2. Infração prevista no artigo 14.º, alínea a)		140 000	150 000	165 000
3. Infração prevista no artigo 14.º, alínea b)		80 000	90 000	110 000
4. Infração prevista no artigo 14.º, alínea c)		140 000	150 000	165 000»

Decreto governamental n.º 209/2013

- 18 O artigo 24.º, n.º 3, do az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (Decreto governamental n.º 209, que executa a lei das portagens), de 18 de junho de 2013 (a seguir «Decreto governamental n.º 209/2013»), dispõe:

«O bilhete serve de título de autorização de trânsito para uma viagem, realizada sem interrupção, de acordo com as características do veículo referidas no momento da sua compra. O bilhete é intransmissível e o seu conteúdo não pode ser alterado no que respeita ao itinerário e às características do veículo indicados no momento da sua compra. O bilhete pode ser utilizado para uma viagem iniciada num dia previamente determinado, nos termos das seguintes disposições:

- a) quando a sua validade se inicia no dia de aquisição do bilhete, desde o momento da sua aquisição até ao final do dia seguinte,
- b) quando tiver sido adquirido com uma antecedência de 30 dias, no máximo, desde o início do dia que foi determinado até ao final do dia seguinte.»

- 19 O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Decreto governamental n.º 209/2013 dispõe:

«Antes de iniciar a utilização do troço de estrada portajado, o sujeito obrigado ao pagamento da portagem deve assegurar que a relação jurídica que o vincula ao gestor do sistema de portagem lhe permite efetivamente utilizar o sistema [eletrónico de portagem] explorado por aquele que cobra a portagem e, neste contexto, que adquiriu o bilhete correspondente ao trajeto que efetivamente realiza.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

- 20 A Euro-Team, recorrente no processo C-497/15, é uma empresa estabelecida na Hungria. Para que um veículo de transporte de mercadorias por ela explorado pudesse, em 6 de setembro de 2014, circular no troço portajado «Budapest-Gyula», tinha adquirido previamente o título exigido, em conformidade com a legislação relativa às portagens.
- 21 Em 6 de setembro de 2014, um erro do sistema de navegação deste veículo levou o condutor, empregado da Euro-Team, a passar a saída onde devia ter abandonado a autoestrada M5 para prosseguir o seu trajeto na estrada n.º 5, de categoria inferior, relativamente à qual dispunha de uma autorização de trânsito. Por conseguinte, este seguiu o seu trajeto na autoestrada M5, sem estar munido de um título de portagem válido e sem ter procedido ao pagamento da portagem proporcional à distância percorrida naquele troço de autoestrada.
- 22 Esta secção da autoestrada, de cerca de 5 km, é, na prática, paralela à estrada n.º 5. O montante da portagem correspondente à referida secção é de 324 HUF (cerca de 1 euro), ou seja, é inferior ao que corresponde à secção de estrada, de igual comprimento, da estrada n.º 5 que, à data dos factos, era de 520 HUF (cerca de 1,70 euro). Segundo constatou o órgão jurisdicional de reenvio, em relação ao itinerário indicado no título previamente adquirido, a Euro-Team não obteve nenhuma vantagem nem causou qualquer prejuízo.
- 23 Não obstante, o Budapest Rendőrfőkapitánya (Comandante Principal de Polícia de Budapeste, Hungria) aplicou à Euro-Team, por decisão de 8 de dezembro de 2014, uma coima de 165 000 HUF (cerca de 535 euros), nos termos do Decreto governamental n.º 410/2007, pelo facto de, ao não adquirir previamente um título correspondente à portagem devida pela utilização do troço de autoestrada situado entre os quilómetros 85 e 90, esta empresa não ter cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força da lei das portagens.

- 24 A Euro-Team interpôs recurso desta decisão no órgão jurisdicional de reenvio, alegando, designadamente, que a sanção estabelecida no Decreto governamental n.º 410/2007 era contrária ao direito da União por o seu montante ser desproporcionado.
- 25 A Spirál-Gép, recorrente no processo C-498/15, também é uma empresa estabelecida na Hungria. Para que um veículo de transporte de mercadorias por ela explorado pudesse, em 25 de abril de 2014, circular no troço portajado «Kaba-Bököny», tinha adquirido previamente o título exigido, em conformidade com a legislação relativa às portagens.
- 26 No entanto, no mesmo dia, por descuido, o condutor deste veículo, empregado da Spirál-Gép, passou a saída onde devia ter abandonado a autoestrada M35. Por isso, continuou o seu trajeto na autoestrada M35, entre os quilómetros 24 e 35, apesar de esta secção não fazer parte do itinerário previsto, em relação ao qual tinha sido paga portagem. Depois de se ter apercebido do seu erro, não sendo viável dar a volta, o condutor parou o veículo na faixa de emergência da autoestrada e pagou, por via telefónica e por sua própria iniciativa, a portagem exigida para aquele troço de estrada.
- 27 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio constatou que, em relação à portagem previamente paga e à portagem paga espontaneamente pelo condutor do veículo, de 1 597 HUF (cerca de 5,2 euros), a Spirál-Gép não obteve nenhuma vantagem nem causou qualquer prejuízo.
- 28 O Budapest Rendőrfőkapitánya (Comandante Principal de Polícia de Budapeste, Hungria) aplicou à Spirál-Gép, por decisão de 16 de março de 2015, uma coima de 140 000 HUF (cerca de 454 euros), nos termos do Decreto governamental n.º 410/2007, pelo facto de, ao não adquirir previamente um título correspondente à portagem devida pela utilização do troço de estrada situado entre os quilómetros 25 e 35, esta empresa não ter cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força da lei das portagens.
- 29 A Spirál-Gép interpôs recurso desta decisão no órgão jurisdicional de reenvio alegando, designadamente, que a sanção estabelecida no referido decreto governamental era desproporcionada e, consequentemente, contrária ao direito da União.
- 30 Em ambos os processos, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, por força do artigo 21.º da lei da circulação rodoviária, a pessoa que explora o veículo é objetivamente responsável, podendo a coima ser aplicada independentemente da existência de culpa. Por conseguinte, a Administração não pode ter em consideração, salvo nos casos expressamente previstos nesta lei, a situação individual e particular da pessoa que explora o veículo nem verificar se a infração lhe é efetivamente imputável, isto é, se resulta da sua vontade expressa ou de mera negligência.
- 31 Por conseguinte, o facto de, no processo C-497/15, a Euro-Team dispor de um título de autorização de trânsito numa infraestrutura rodoviária, válido para um troço de estrada paralelo àquele em que foi cometida a infração, e de a portagem devida para este último troço ser inferior ao preço pago pelo itinerário previsto é irrelevante. O mesmo vale para o processo C-498/15, em que o condutor do veículo empregado pela Spirál-Gép pagou por sua própria iniciativa, num período de 20 minutos após ter cometido a infração, a portagem exigida pela utilização desta autoestrada.
- 32 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62 deixa aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação no que respeita à escolha das sanções que visam garantir o pagamento das portagens. Todavia, duvida que, atendendo às especificidades das infrações cometidas nos processos que lhe cabe decidir, a coima aplicada a uma das recorrentes, cujo montante é mais de 500 vezes superior ao que é devido a título de portagem, possa ser considerada proporcionada.

- 33 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o disposto no artigo 29.º-A da lei das portagens, que não se aplica *rationae temporis* aos factos destes processos em razão das datas das infrações, permitiria aplicar coimas proporcionadas à gravidade das infrações.
- 34 Nestas circunstâncias, o Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szeged, Hungria) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, iguais em ambos os processos:
- «1) Deve o requisito da proporcionalidade estabelecido no artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62 [...] ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema sancionatório como o estabelecido no anexo 9 do Decreto [governamental] n.º 410/2007 [...], que prevê a aplicação de uma coima de montante fixo — independentemente da gravidade da infração — em caso de incumprimento das normas relativas à aquisição do bilhete?
- 2) Deve considerar-se que a coima definida no anexo 9 do [Decreto governamental n.º 410/2007] é compatível com a exigência imposta pelo artigo 9.º-A da Diretiva [1999/62], segundo a qual as sanções estabelecidas pelo direito nacional devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas?
- 3) Deve o requisito da proporcionalidade estabelecido no artigo 9.º-A da Diretiva [1999/62] ser interpretado no sentido de que se opõe, por um lado, a um regime sancionatório como o que está em causa no processo principal, que estabelece a responsabilidade objetiva dos autores de uma infração e, por outro, ao montante da sanção previsto no referido regime?»
- 35 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de outubro de 2015, os processos C-497/15 e C-498/15 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

- 36 Com a primeira e segunda questões, que devem ser apreciadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62 deve ser interpretado no sentido de que os requisitos da efetividade, da proporcionalidade e do caráter dissuasivo das sanções, previstos naquele artigo, se opõem a um sistema de sanções, como o que está em causa nos processos principais, que prevê a aplicação de uma coima de montante fixo a todas as infrações, independentemente da sua natureza e gravidade, às regras relativas à obrigação de proceder ao pagamento prévio da portagem devida pela utilização de uma infraestrutura rodoviária.
- 37 A título preliminar, importa recordar que, nos termos do artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62, os Estados-Membros instauram os controlos adequados e determinam o regime de sanções aplicável às infrações às disposições nacionais adotadas nos termos desta diretiva. Tomam todas as medidas necessárias para assegurar a aplicação dessas sanções, que devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.
- 38 No entanto, há que assinalar que a referida diretiva 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 caráter proporcionado dessas sanções.
- 39 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 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 9 de fevereiro de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, n.º 23, e de 19 de outubro de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.º 37).

- 40 Assim, no caso vertente, as medidas repressivas permitidas pela legislação nacional em causa nos processos principais 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 recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes gerados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos que se pretendem alcançar (acórdão de 19 de outubro de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.º 39 e jurisprudência aí referida).
- 41 No âmbito da Diretiva 1999/62, os objetivos prosseguidos são, conforme resulta do seu considerando 1, a harmonização dos sistemas de tributação e o estabelecimento de mecanismos equitativos de tributação das transportadoras pelos custos das infraestruturas, com vista à eliminação das distorções de concorrência entre as empresas de transportes dos Estados-Membros.
- 42 Tribunal de Justiça decidiu, neste contexto, que o rigor das sanções deve ser adequado à gravidade das violações que reprimem, designadamente assegurando um efeito verdadeiramente dissuasivo, ao mesmo tempo que respeitam o princípio geral da proporcionalidade (acórdão de 19 de outubro de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.º 40).
- 43 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou 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 coimas mas igualmente no que diz respeito à apreciação dos elementos que podem entrar em linha de conta para fixar o montante da coima (v. acórdão de 19 de outubro de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.º 41).
- 44 No caso em apreço, há que sublinhar que o artigo 21.º, n.º 2, da lei da circulação rodoviária sanciona com uma coima de 10 000 HUF a 300 000 HUF (cerca de 32 euros a 974 euros) a pessoa que explora um veículo e que infringe as regras sobre a obrigação de pagamento de portagem pela utilização de um troço de estrada portajado, cujo montante é proporcional à distância percorrida. É neste contexto que o anexo 9 do Decreto governamental n.º 410/2007 institui as coimas para as infrações em causa, as quais variam em função da categoria dos veículos, estabelecida com base no número de eixos, e cujo montante fixo se situa entre 140 00 HUF e 165 000 HUF (cerca de 454 euros e 535 euros).
- 45 As sanções previstas para as violações de disposições nacionais adotadas em aplicação da Diretiva 1999/62 devem não só ser proporcionadas às infrações cometidas como também efetivas e dissuasivas. No caso em apreço, no processo C-497/15, o montante da coima aplicada à Euro-Team é mais de 500 vezes superior ao montante da portagem não paga, o qual é inferior ao montante efetivamente pago pelo troço comparável da estrada n.º 5. No processo C-498/15, é mais de 87 vezes superior ao montante da portagem paga com atraso.
- 46 Tendo em conta o montante das coimas aplicadas em relação ao custo da portagem efetivamente devida e que não foi previamente paga, é indubitável que o regime das medidas repressivas húngaro apresenta, atendendo ao rigor das sanções fixadas e à sua aplicação frequente, um caráter efetivo e dissuasivo.
- 47 Quanto ao respeito do princípio da proporcionalidade, há que observar que a única gradação das coimas prevista neste regime, que decorre do Decreto governamental n.º 410/2007, é a que diz respeito à categoria na qual se inclui o veículo em causa e que é estabelecida com base no número de eixos. Todavia, essa gradação, desprovida de qualquer nexos com o comportamento da pessoa que explora ou conduz o veículo, não tem em conta a natureza e a gravidade da infração cometida. Como salienta a Comissão Europeia nas suas observações escritas, a autoridade competente não pode tomar

em consideração, por exemplo, a distância percorrida sem ter sido paga a portagem exigida. Consequentemente, o montante da coima que sanciona o incumprimento da obrigação de pagamento em causa nos processos principais é fixo e não varia em função dos quilómetros percorridos sem autorização nem do facto de o infrator ter ou não previamente pagado portagem para um determinado itinerário.

- 48 Além disso, em conformidade com as exigências da Diretiva 1999/62, que figuram designadamente nos seus artigos 7.º a 7.º-K, o sistema de portagem em causa nos processos principais foi concebido de modo a que a participação dos utilizadores na manutenção da infraestrutura seja proporcional à sua utilização e tenha em conta a classe de emissão em que se inclui o veículo utilizado. Não obstante, a falta de gradação das coimas em função da gravidade da infração cometida é suscetível de ser contrária a este princípio de participação.
- 49 Ora, o Tribunal de Justiça já declarou que a aplicação de uma coima de montante fixo a qualquer violação de certas obrigações previstas na lei, sem gradação do montante da referida coima em função da gravidade da infração, parece ser desproporcionada em relação aos objetivos visados pela regulamentação da União (v. acórdão de 9 de fevereiro de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, n.º 41).
- 50 Tendo em conta o exposto, há que responder à primeira e segunda questões que o artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62 deve ser interpretado no sentido de que o requisito da proporcionalidade nele previsto se opõe a um sistema de sanções, como o que está em causa nos processos principais, que prevê a aplicação de uma coima de montante fixo a todas as infrações, independentemente da sua natureza e gravidade, às regras relativas à obrigação de proceder ao pagamento prévio da portagem devida pela utilização de uma infraestrutura rodoviária.

Quanto à terceira questão

- 51 Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62 deve ser interpretado no sentido de que o requisito da proporcionalidade nele previsto se opõe, por um lado, a um sistema de sanções, como o que está em causa nos processos principais, que institui uma responsabilidade objetiva dos autores da infração e, por outro, ao nível das sanções previstas por esse sistema.
- 52 Há que recordar que resulta dos documentos submetidos ao Tribunal de Justiça que o anexo 9 do Decreto governamental n.º 410/2007 coloca as autoridades nacionais encarregadas da sua execução numa situação de competência vinculada no que respeita ao montante fixo da coima prevista em caso de infração à lei das portagens. Estas autoridades não dispõem, por conseguinte, da faculdade de ter em conta as circunstâncias concretas e particulares de cada caso e, assim, de adaptar esse montante a tais circunstâncias.
- 53 No que diz respeito, em primeiro lugar, à compatibilidade com o princípio da proporcionalidade da instituição de uma responsabilidade objetiva, há que observar que o Tribunal de Justiça já declarou reiteradamente que um sistema que sanciona a violação do direito da União não é, em si mesmo, incompatível com este (v., designadamente, acórdão de 9 de fevereiro de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, n.º 47 e jurisprudência aí referida).
- 54 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 (acórdão de 9 de fevereiro de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, n.º 48 e jurisprudência aí referida).

- 55 Em seguida, há que recordar que a Diretiva 1999/62 incentiva os legisladores nacionais a sujeitar os veículos pesados ao pagamento de portagem pela utilização das infraestruturas rodoviárias. Assim, o regime nacional em causa nos processos principais, que transpõe esta diretiva, prevê que as pessoas que exploram estes veículos sejam sujeitas ao pagamento de portagem pela utilização destas infraestruturas e institui um mecanismo de sanções destinado a garantir o cumprimento da obrigação de pagamento. Em conformidade com a legislação nacional, a infração a essa obrigação ocorre quando o utilizador de uma infraestrutura rodoviária portajada não tiver pagado, previamente à respetiva utilização, a portagem exigida. Tal sistema de responsabilidade objetiva incentiva, assim, as pessoas que exploram veículos pesados em circulação a pagar previamente o montante da portagem de que são devedores.
- 56 Dado que, por um lado, o referido sistema de responsabilidade objetiva é suscetível de incentivar as pessoas que exploram veículos a cumprir as obrigações de pagamento prévio das portagens devidas pela utilização da infraestrutura rodoviária e, por outro, os objetivos prosseguidos pela legislação húngara, a saber, a luta contra as distorções de concorrência entre as empresas de transporte e a aplicação do princípio do poluidor-pagador, revestem um interesse geral, a instituição, por esta legislação, de um sistema de responsabilidade objetiva pode ser considerada justificada.
- 57 Por conseguinte, prever um sistema de responsabilidade objetiva, como o que está em causa nos processos principais, que sanciona a violação das referidas obrigações não é, em si mesmo, incompatível com o direito da União.
- 58 No que diz respeito, em segundo lugar, à fixação do montante das coimas correspondente a cada tipo de infração, prevista pelo regime de sanções em causa nos processos principais, há que recordar a jurisprudência, referida nos n.ºs 39 e 40 do presente acórdão, segundo a qual os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas. Todavia, estes estão obrigados a exercer essa competência no respeito do direito da União e dos seus princípios gerais, e, por conseguinte, na observância do 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 nem, além disso, ser desproporcionadas em relação a esses objetivos.
- 59 Ora, cumpre recordar, 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 à importância do montante das coimas mas igualmente no que diz respeito à apreciação dos elementos que podem ser considerados para fixar a coima (v., designadamente, acórdãos de 9 de fevereiro de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, n.º 54, e de 19 de outubro de 2016, ELEM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.º 41).
- 60 Feita esta precisão, há que constatar que a obrigação que incumbe às autoridades nacionais encarregadas de sancionar as infrações às obrigações de pagamento das portagens pela utilização de uma infraestrutura rodoviária de aplicar uma coima de montante fixo entre 140 000 HUF e 165 000 HUF (cerca de 454 euros a 535 euros), sem poderem ter em conta as circunstâncias concretas e específicas de cada caso nem, eventualmente, reduzir o montante dessa coima, não cumpre os requisitos exigidos pela jurisprudência referida nos n.ºs 39 e 40 do presente acórdão.
- 61 Por conseguinte, o regime de sanções húngaro afigura-se desproporcionado, designadamente em situações como as dos processos principais.
- 62 A este respeito, importa salientar que é pacífico que, por um lado, no processo C-497/15, o condutor do veículo em causa, devido a um erro do sistema de navegação, passou a saída onde devia ter abandonado a autoestrada para prosseguir o seu trajeto numa estrada de categoria inferior, relativamente à qual dispunha de uma autorização de trânsito. Consequentemente, este condutor percorreu cerca de 5 km nesta autoestrada sem ter previamente pagado a portagem, sendo certo que

o troço em causa é paralelo à estrada de categoria inferior. O montante devido pelo trajeto de 5 km efetuado na autoestrada é inferior àquele que é faturado pela utilização do troço comparável da estrada de categoria inferior. Conforme declarou o órgão jurisdicional de reenvio, com esta infração, a Euro-Team não obteve nenhuma vantagem nem causou qualquer prejuízo ao Orçamento do Estado.

- 63 Por outro lado, no processo C-498/15, o condutor do veículo em causa, munido de um título que lhe conferia o direito de utilizar uma infraestrutura rodoviária para um itinerário diferente, pagou por sua própria iniciativa o montante da portagem exigida, depois de se ter apercebido do seu erro e de ter parado o seu veículo na faixa de emergência da autoestrada, uma vez que era impossível dar a volta. No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que este condutor circulou, por engano, numa autoestrada durante 20 minutos, uma vez que se esqueceu de tomar a saída prevista. Neste caso, conforme declarou o órgão jurisdicional de reenvio, a Spirál-Gép também não obteve nenhuma vantagem nem causou qualquer prejuízo.
- 64 Nestas circunstâncias, no que diz respeito, em primeiro lugar, 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 nos processos principais, há que observar que as autoridades nacionais competentes também poderiam atingir os objetivos visados através de medidas menos restritivas, dado que as infrações cometidas não prejudicavam os objetivos prosseguidos pela Diretiva 1999/62, a saber, a harmonização dos sistemas de tributação e o estabelecimento de mecanismos equitativos de tributação das transportadoras pelos custos das infraestruturas, com vista à eliminação das distorções de concorrência entre as empresas de transportes dos Estados-Membros.
- 65 Em segundo lugar, no que diz respeito ao requisito segundo o qual a medida repressiva não pode ser desproporcionada em relação a esses objetivos, resulta da decisão de reenvio no processo C-497/15 que o montante da coima aplicada à Euro-Team é mais de 500 vezes superior ao montante da portagem não paga, o qual é inferior ao montante que foi efetivamente pago pelo troço comparável da estrada n.º 5. No processo C-498/15, o órgão jurisdicional de reenvio indica que este montante é mais de 87 vezes superior ao montante da portagem paga com atraso. Por conseguinte, o nível da sanção afigura-se, nos processos principais, desproporcionado em relação à infração cometida.
- 66 Em face do exposto, há que responder à terceira questão que o artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62 deve ser interpretado no sentido de que o requisito da proporcionalidade nele previsto não se opõe a um sistema de sanções, como o que está em causa nos processos principais, que institui uma responsabilidade objetiva. Em contrapartida, deve ser interpretado no sentido de que se opõe ao nível da sanção previsto por esse sistema.

Quanto às despesas

- 67 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, 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 (Décima Secção) declara:

- 1) O artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas, conforme alterada pela Diretiva 2011/76/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de setembro de 2011, deve ser interpretado no sentido de que o requisito da proporcionalidade nele previsto se opõe a um sistema de sanções, como o que está em causa nos processos principais, que prevê a aplicação de uma**

coima de montante fixo a todas as infrações, independentemente da sua natureza e gravidade, às regras relativas à obrigação de proceder ao pagamento prévio da portagem devida pela utilização de uma infraestrutura rodoviária.

- 2) O artigo 9.º-A da Diretiva 1999/62, conforme alterada pela Diretiva 2011/76, deve ser interpretado no sentido de que o requisito da proporcionalidade nele previsto não se opõe a um sistema de sanções, como o que está em causa nos processos principais, que institui uma responsabilidade objetiva. Em contrapartida, deve ser interpretado no sentido de que se opõe ao nível da sanção previsto por esse sistema.**

Assinaturas