



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

26 de setembro de 2018*

«Reenvio prejudicial — Transportes — Transportes rodoviários — Regulamento (CE) n.º 561/2006 — Artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo — Sanção administrativa por uma infração cometida no território do Estado-Membro da sede de uma empresa, aplicada pelas autoridades competentes de outro Estado-Membro no qual essa infração foi detetada»

No processo C-513/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Amtsgericht Köln (Tribunal de Primeira Instância de Colónia, Alemanha), por decisão de 31 de julho de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de agosto de 2017, no processo instaurado por

Josef Baumgartner

sendo intervenientes:

Bundesamt für Güterverkehr,

Staatsanwaltschaft Köln,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: A. Rosas (relator), presidente de secção, A. Prechal e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Bundesamt für Güterverkehr, por A. Marquardt, na qualidade de agente,
- em representação do Governo helénico, por M. Tassopoulou e D. Tsagkaraki, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Braun e J. Hottiaux, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

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

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, 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 2006, L 102, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo relativo à oposição deduzida por Josef Baumgartner contra uma coima que lhe foi aplicada na sua qualidade de representante da Transporte Josef Baumgartner GmbH & Co KG (a seguir «sociedade»), com sede na Áustria, pelo Bundesamt für Güterverkehr (Autoridade Federal do Transporte de Mercadorias, Alemanha), devido à violação do Regulamento n.º 561/2006, que foi cometida no Estado-Membro onde a empresa tem a sua sede.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos dos considerandos 14, 19 e 26 do Regulamento n.º 561/2006:
 - «(14) A fim de garantir uma aplicação eficaz do presente regulamento, é essencial que, após um período de transição, as autoridades competentes possam verificar, por ocasião dos controlos de estrada, que os tempos de condução e os períodos de repouso foram devidamente cumpridos no dia do controlo e nos 28 dias precedentes.
 - [...]
 - (19) Perante o crescimento do transporte transfronteiras de mercadorias e passageiros, é desejável, no interesse da segurança rodoviária e de uma melhor execução dos controlos de estrada e dos controlos nas instalações das empresas, contemplar os tempos de condução, os períodos de repouso e as pausas que ocorram no território de outros Estados-Membros ou de países terceiros e determinar se as normas aplicáveis foram inteira e devidamente observadas.
 - [...]
 - (26) Os Estados-Membros deverão determinar o regime das sanções aplicáveis às violações do presente regulamento e assegurar a sua aplicação. As referidas sanções deverão ser eficazes, proporcionadas, dissuasivas e não discriminatórias. A possibilidade de imobilização do veículo em caso de infração grave deverá também ser incluída no âmbito comum das medidas que os Estados-Membros podem aplicar. As disposições contidas no presente regulamento relativas às sanções ou ações penais não deverão afetar as regras nacionais relativas ao ónus da prova.»

4 O artigo 10.º, n.º 5, do Regulamento n.º 561/2006 dispõe:

- «a) Uma empresa de transportes que utilize veículos dotados de aparelhos de controlo conformes com o anexo I B 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 (JO 1985, L 370, p. 8),] e esteja abrangida pelo capítulo II do presente regulamento deve:
- i) garantir que todos os dados sejam descarregados da unidade instalada no veículo e do cartão de condutor com a regularidade prevista pelo Estado-Membro. A empresa de transportes deve, se necessário, descarregar os dados relevantes com maior frequência, por forma a assegurar que todos os dados relativos às atividades realizadas por ou para essa empresa sejam descarregados;
 - ii) garantir que todos os dados descarregados da unidade instalada no veículo e do cartão de condutor sejam conservados durante pelo menos doze meses após o registo e, caso um agente encarregado do controlo o exija, sejam acessíveis, diretamente ou à distância, a partir das suas instalações.
- b) Para efeitos do presente número, “descarregamento” deve ser interpretado de acordo com a definição constante da alínea s) do capítulo I do anexo I B do Regulamento (CEE) n.º 3821/85;
- c) O prazo máximo dentro do qual os dados pertinentes devem ser descarregados nos termos da subalínea i) da alínea a) será fixado pela Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 24.º»

5 O artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 561/2006 tem a seguinte redação:

«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 eficazes, proporcionadas, dissuasivas e não discriminatórias. Nenhuma infração ao presente regulamento e ao Regulamento (CEE) n.º 3821/85 será sujeita a mais de uma sanção ou processo. Os Estados-Membros devem notificar à Comissão as referidas medidas e as regras sobre sanções até à data fixada no segundo parágrafo do artigo 29.º A Comissão informará os Estados-Membros em conformidade.

2. Os Estados-Membros devem dotar as autoridades competentes da capacidade de aplicar sanções às empresas e/ou aos condutores por infrações ao presente regulamento detetadas no seu território que ainda não tenham sido sujeitas a sanções, ainda que tais infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro.

A título de derrogação, sempre que seja detetada uma infração:

- que não tenha sido cometida no território do Estado-Membro em questão, e
- que tenha sido cometida por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro ou num país terceiro, ou por um condutor cujo local de afetação se situe noutro Estado-Membro ou num país terceiro,

em vez de impor uma sanção, os Estados-Membros podem, até 1 de janeiro de 2009, notificar dos factos relativos à infração a autoridade competente do Estado-Membro ou do país terceiro em que esteja sediada a empresa ou em que o condutor tenha o seu local de afetação.»

- 6 O artigo 13.º do Regulamento n.º 3821/85, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1266/2009 da Comissão, de 16 de dezembro de 2009 (JO 2009, L 339, p. 3), previa:

«O empregador e os condutores velarão pelo bom funcionamento e por uma utilização correta, por um lado, do aparelho de controlo e, por outro, do cartão de condutor, caso o condutor deva conduzir um veículo equipado com um aparelho de controlo conforme com o anexo I B.»

- 7 O anexo I B, capítulo I, do referido regulamento dispunha:

«Para efeitos do presente anexo, entende-se por:

l) “Cartão de empresa”: Cartão tacográfico emitido pelas autoridades de um Estado-Membro ao proprietário ou titular de um veículo equipado com aparelho de controlo. Este cartão identifica a empresa e permite visualizar, descarregar ou imprimir os dados que a empresa memorizou no aparelho de controlo por ela bloqueado ou que não foram bloqueados por nenhuma empresa.

[...]

s) “Descarregamento”: Cópia, juntamente com a assinatura digital, de uma parte ou de um conjunto completo de dados memorizados na memória do veículo ou na memória do cartão tacográfico, cujos dados são necessários a fim de determinar a conformidade com as disposições estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 561/2006.

[...]»

Direito alemão

- 8 O § 2, n.º 5, segundo período, do Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (Regulamento de execução da lei do pessoal do transporte rodoviário, a seguir «Fahrpersonalverordnung») prevê, em substância, que, no que diz respeito aos veículos abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 561/2006, o empresário deve assegurar que todos os dados dos cartões de condutor sejam descarregados, o mais tardar, 28 dias após o registo na empresa.

- 9 O § 5 da Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Lei geral das contraordenações, a seguir «OWiG») dispõe:

«Salvo disposição da lei em contrário, só podem ser decididos ilícitos contraordenacionais que tenham sido cometidos no território abrangido pelo âmbito de aplicação territorial da presente lei ou, fora desse território, em navio ou aeronave que ostente legitimamente a bandeira ou a marca distintiva da República Federal da Alemanha.»

- 10 O § 9 da OWiG prevê, em substância, que o representante de uma pessoa singular ou coletiva só pode ser punido por factos que preencham os requisitos de uma infração cometida pela pessoa representada.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 11 Num controlo rodoviário efetuado em 19 de novembro de 2015 na Alemanha, as autoridades competentes detetaram duas infrações ao Regulamento n.º 561/2006 num dos veículos pertencentes à sociedade.

- 12 Por um lado, os dados do cartão de condutor não tinham sido descarregados no prazo fixado no artigo 10.º, n.º 5, alíneas a), i), do Regulamento n.º 561/2006, interpretado em conjugação com o § 2, n.º 5, do Fahrpersonalverordnung. Por outro, o cartão de empresa não tinha sido introduzido no aparelho de controlo do referido veículo.
- 13 Em 15 de fevereiro de 2016, J. Baumgartner, na qualidade de representante da sociedade, foi convidado a tomar posição sobre as acusações. Não tendo o interessado reagido, a Autoridade Federal do Transporte de Mercadorias decidiu aplicar-lhe uma coima de 406,25 euros por estas duas infrações.
- 14 J. Baumgartner deduziu oposição contra esta decisão na referida autoridade, contestando a competência territorial desta para punir as infrações detetadas.
- 15 J. Baumgartner alegou que, por força do § 2, n.º 5, segundo período, do Fahrpersonalverordnung, a obrigação de descarregar os dados do cartão de condutor e de instalar um bloqueio de empresa só é imposta na sede da empresa. Uma vez que a sociedade tem sede na Áustria, J. Baumgartner considera que a infração imputada foi cometida fora do âmbito de aplicação territorial do § 5 da OWiG.
- 16 Na sua decisão de reenvio, o Amtsgericht Köln (Tribunal de Primeira Instância de Colónia, Alemanha), que é chamado a decidir sobre a oposição deduzida por J. Baumgartner, observa que, num despacho de 31 de julho de 2017, o Oberlandesgericht Köln (Tribunal Regional Superior de Colónia, Alemanha) tinha, num processo semelhante, adotado a interpretação da regulamentação nacional exposta no número anterior.
- 17 Por outro lado, nesse despacho, o Oberlandesgericht Köln (Tribunal Regional Superior de Colónia) recusou reconhecer às autoridades alemãs um poder sancionatório fundado no artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006.
- 18 Embora reconhecendo que o Regulamento n.º 561/2006 era diretamente aplicável, correspondendo assim ao conceito de «lei» na aceção da expressão «[s]alvo disposição da lei em contrário» utilizada no § 5 da OWiG, o Oberlandesgericht Köln (Tribunal Regional Superior de Colónia) considerou que o artigo 19.º, n.º 2, do referido regulamento devia ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro que detetou uma infração habilitava as autoridades de outro Estado-Membro a puni-la, independentemente do lugar onde esta tivesse sido cometida, pelo que a Autoridade Federal do Transporte de Mercadorias não era competente, no caso em apreço, para punir ela própria a infração detetada.
- 19 No entanto, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição habilita os Estados-Membros a punirem infrações ao referido regulamento detetadas no seu território, ainda que estas infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro.
- 20 O referido órgão jurisdicional considera que esta interpretação é corroborada pelo artigo 19.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006. Por força desta disposição, sempre que fosse detetada uma infração que não tivesse sido cometida no seu território, um Estado-Membro podia, até 1 de janeiro de 2009, em vez de impor uma sanção, notificar os factos relativos à infração à autoridade competente do Estado-Membro ou do país terceiro em que estivesse sediada a empresa ou em que o condutor tivesse o seu local de afetação.
- 21 Nestas condições, o Amtsgericht Köln (Tribunal de Primeira Instância de Colónia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 19.º, n.º 2, primeira frase, do Regulamento [n.º 561/2006] ser interpretado no sentido de que uma sanção contra uma empresa ou um gerente de uma empresa, por força do § 30, do § 9 e do § 130, todos da [OWiG], devido a um ilícito contraordenacional cometido na sede da empresa, só pode

ser aplicada pelo Estado-Membro onde a empresa tem a sua sede? Ou os outros Estados-Membros também têm competência para punir o ilícito contraordenacional, se a sua prática tiver sido detetada nos respetivos territórios nacionais?»

Quanto à questão prejudicial

- 22 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que habilita diretamente as autoridades competentes de um Estado-Membro a aplicarem uma sanção a uma empresa ou a um gerente desta por uma infração ao referido regulamento detetada no seu território, ainda que esta infração tenha sido cometida no território de outro Estado-Membro, no qual essa empresa tem a sua sede.
- 23 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., neste sentido, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, n.º 20 e jurisprudência referida).
- 24 Segundo o artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, os Estados-Membros devem dotar as autoridades competentes da capacidade de aplicar sanções às empresas e/ou aos condutores por infrações a este regulamento detetadas no seu território, que ainda não tenham sido sujeitas a sanções, mesmo que tais infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro.
- 25 Não obstante, como salientaram o Governo austríaco e a Comissão nas suas observações, as interpretações adotadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, por um lado, e pelo recorrente no processo principal, por outro, são admissíveis no plano gramatical, uma vez que a referida disposição não menciona de maneira unívoca qual é o Estado-Membro de que dependem as «autoridades competentes».
- 26 O Tribunal de Justiça já considerou que o artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 prevê expressamente a possibilidade de as autoridades competentes de um Estado-Membro aplicarem uma sanção a uma empresa e/ou a um condutor por uma infração a esse regulamento, ainda que tal infração tenha sido cometida no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro (v., neste sentido, Acórdão de 9 de junho de 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, n.º 33).
- 27 Por outro lado, o Tribunal de Justiça decidiu que, além da melhoria das condições de trabalho do pessoal do setor rodoviário, o Regulamento n.º 561/2006 prossegue igualmente o objetivo de melhorar a segurança rodoviária em geral (v., neste sentido, Acórdão de 9 de junho de 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, n.º 39).
- 28 Tendo em vista este objetivo e a fim de garantir uma aplicação eficaz das disposições do Regulamento n.º 561/2006, como é confirmado pelo seu considerando 14, é essencial que, após um período de transição, as autoridades competentes possam verificar, por ocasião dos controlos de estrada, que os tempos de condução e os períodos de repouso foram devidamente cumpridos no dia do controlo e nos 28 dias precedentes.
- 29 Como salientou a Autoridade Federal do Transporte de Mercadorias nas suas observações, tendo em vista uma aplicação eficaz do Regulamento n.º 561/2006 no interesse da segurança rodoviária, não é só necessário fiscalizar o respeito das disposições desse regulamento, mas convém também que os Estados-Membros possam aplicar sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas em caso de deteção de uma infração, conforme prevê o artigo 19.º, n.º 1, deste regulamento.

- 30 Além disso, há que constatar que, tendo em conta o carácter transfronteiriço das atividades de transporte rodoviário, uma interpretação do artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 segundo a qual os Estados-Membros permitem às suas autoridades competentes aplicar sanções por infrações detetadas no seu território, ainda que essas infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro, responde melhor aos objetivos prosseguidos por este regulamento.
- 31 Em contrapartida, uma interpretação do artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 segundo a qual um Estado-Membro que detetou uma infração cometida no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro deveria permitir às autoridades competentes de outro Estado-Membro, mediante autorização, punir essa infração, seja qual for o lugar onde foi cometida, não poderia responder aos referidos objetivos.
- 32 A este respeito, o Tribunal de Justiça já decidiu que um Estado-Membro em cujo território foi cometida uma infração ao Regulamento n.º 561/2006 está, em todo o caso, habilitado a puni-la (v., neste sentido, Acórdão de 9 de junho de 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, n.º 33), pelo que não se exige que seja dada uma autorização por uma autoridade competente de outro Estado-Membro.
- 33 A interpretação exposta no n.º 31 do presente acórdão equivaleria a habilitar as autoridades competentes de um Estado-Membro a punirem uma infração que não foi cometida nem detetada no território desse Estado-Membro. Ora, não se pode presumir que o legislador da União tenha pretendido atribuir tal âmbito de aplicação ao artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006.
- 34 Além disso, no que se refere ao artigo 19.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, esta disposição previa, a título de derrogação, que, sempre que fosse detetada uma infração que não tivesse sido cometida no território do Estado-Membro em questão, e que tivesse sido cometida por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro ou num país terceiro, ou por um condutor cujo local de afetação se situasse noutro Estado-Membro ou num país terceiro, o Estado-Membro em causa nessa infração podia notificar os factos relativos à infração à autoridade competente do Estado-Membro ou do país terceiro em que estivesse sediada a empresa ou em que o condutor tivesse o seu local de afetação. Esta disposição baseia-se na hipótese segundo a qual o Estado-Membro em causa, que podia, até 1 de janeiro de 2009, «em vez de impor uma sanção», notificar esses factos, era o Estado-Membro em cujo território a infração tinha sido detetada.
- 35 Tendo em conta todas as considerações anteriores, há que responder à questão submetida que o artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que habilita diretamente as autoridades competentes de um Estado-Membro a aplicarem uma sanção a uma empresa ou a um gerente desta por uma infração ao referido regulamento detetada no seu território, que ainda não tenha sido sujeita a sanções, mesmo que esta infração tenha sido cometida no território de outro Estado-Membro, no qual essa empresa tem a sua sede.

Quanto às despesas

- 36 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 (Sétima Secção) declara:

O artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, 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 habilita diretamente as autoridades competentes de um Estado-Membro a aplicarem uma sanção a uma empresa ou a um gerente desta por uma infração ao referido regulamento detetada no seu território, que ainda não tenha sido sujeita a sanções, mesmo que esta infração tenha sido cometida no território de outro Estado-Membro, no qual essa empresa tem a sua sede.

Assinaturas