Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 20 de maio de 2021 [1]

Processo C-136/20

Processo penal
contra
LU

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Zalaegerszegi Járásbíróság (Tribunal de Primeira Instância de Zalaegerszeg, Hungria)]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Decisão-Quadro 2005/214/JAI — Reconhecimento mútuo das sanções pecuniárias — Artigo 5.º, n.º 1 — Infração relativa a uma "conduta que infrinja o código da estrada" — Alcance da infração — Sanção pecuniária imposta pelo Estado de emissão ao proprietário do veículo por incumprimento da obrigação de identificar o condutor suspeito de ter cometido uma infração rodoviária — Artigo 7.º, n.º 1 — Motivos para o não reconhecimento e a não execução — Alcance e modalidade da fiscalização do Estado de execução quanto à qualificação jurídica da infração»

I. Introdução

1. No presente reenvio prejudicial solicita-se ao Tribunal de Justiça que especifique em que medida a autoridade competente de um Estado-Membro [2] pode recusar o reconhecimento e a execução de uma decisão de condenação numa sanção pecuniária proferida noutro Estado-Membro [3], por considerar que a infração praticada neste último Estado não se encontra incluída na lista das infrações em relação às quais o legislador da União, na Decisão-Quadro 2005/214, excluiu a verificação da dupla incriminação do ato.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo relativo ao reconhecimento e à execução pela autoridade competente húngara de uma sanção pecuniária que foi proferida contra uma cidadã húngara, LU, pela autoridade competente austríaca. Essa sanção foi imposta a LU pelo facto de, enquanto proprietária de um veículo implicado na prática de uma infração rodoviária, não ter cumprido a obrigação que lhe incumbe de identificar o condutor suspeito de ter cometido essa infração. Apesar de a autoridade competente austríaca considerar que a violação dessa obrigação de identificação constitui uma infração relativa a uma «conduta que

[1] Língua original: francês.

[2] A seguir «Estado de execução», na aceção do artigo 1.º, alínea d), da Decisão-Quadro 2005/214/JAI do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias (JO 2005, L 76, p. 16).

[3] A seguir «Estado de emissão», na aceção do artigo 1.º, alínea c), da Decisão-Quadro 2005/214.

infrinja o código da estrada» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214, que excluiu a verificação da dupla incriminação do ato, a autoridade competente húngara, por sua vez, defende que a referida infração não pode ter essa qualificação.

3. Com as questões submetidas, o Zalaegerszegi Járásbíróság (Tribunal de Primeira Instância de Zalaegerszeg, Hungria) pretende, em substância, determinar o alcance e as modalidades da fiscalização que podem ser efetuadas pela autoridade competente do Estado de execução quando considere que o pedido de reconhecimento e execução da sanção pecuniária que lhe é dirigido pela autoridade competente do Estado de emissão enferma de um erro quanto à qualificação jurídica da infração, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214. Essas questões constituem igualmente uma oportunidade para o Tribunal de Justiça clarificar o conceito de «conduta que infrinja o código da estrada» utilizado pelo legislador da União no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, dessa decisão-quadro, na ausência de qualquer definição dessa infração no direito da União e num contexto em que não existe uniformização das regras de circulação rodoviária na União Europeia.

4. Nas presentes conclusões, irei propor ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 deve ser interpretado no sentido de que a autoridade competente do Estado de execução pode recusar o reconhecimento e a execução de uma decisão quando a infração, tal como se encontra definida no direito do Estado de emissão, não esteja abrangida pela infração ou pela categoria de infrações a que se refere a autoridade competente do Estado de emissão na certidão apensa a essa decisão, para efeitos de aplicação do artigo 5.º, n.º 1, dessa decisão-quadro. Todavia, a autoridade competente do Estado de execução deve, previamente, proceder à consulta referida no artigo 7.º, n.º 3, da referida decisão-quadro.

5. Irei também solicitar ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 deve ser interpretado no sentido de que a infração relativa a uma «conduta que infrinja o código da estrada» abrange o comportamento do proprietário de um veículo que se recusa a identificar o condutor suspeito de ter cometido uma infração ao código da estrada.

II. Quadro jurídico

A. Decisão-Quadro 2005/214

6. Os considerandos 1, 2 e 4 da Decisão-Quadro 2005/214 enunciam:

«(1) O Conselho Europeu, reunido em Tampere, em 15 e 16 de outubro de 1999, aprovou o princípio do reconhecimento mútuo, que se deve tornar a pedra angular da cooperação judiciária na União, tanto em matéria civil como penal.

(2) O princípio do reconhecimento mútuo deverá aplicar-se às sanções pecuniárias impostas pelas autoridades judiciárias ou administrativas, a fim de facilitar a aplicação dessas sanções num Estado-Membro que não seja o Estado em que as sanções são impostas.

[…]

(4) A presente decisão-quadro deverá também abranger as sanções pecuniárias aplicadas por motivo de infrações ao código da estrada.»

7. O artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Decisão-Quadro 2005/214 dispõe:

«1. As decisões, acompanhadas da certidão prevista no presente artigo, podem ser transmitidas às autoridades competentes de um Estado-Membro em cujo território a pessoa singular ou coletiva contra a qual tenha sido proferida uma decisão possua bens ou rendimentos, tenha a sua residência habitual ou, no caso de uma pessoa coletiva, tenha a sua sede estatutária.

2. A certidão, cujo formulário consta do anexo, deve ser assinada pela autoridade competente do Estado de emissão, a qual certificará a exatidão do seu conteúdo.»

8. O artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, e n.º 3, dessa decisão-quadro prevê, quanto às infrações a que a mesma é aplicável:

«1. As infrações a seguir indicadas, se forem puníveis no Estado de emissão e tal como definidas na sua legislação, determinam, nos termos da presente decisão-quadro e sem verificação da dupla incriminação do ato, o reconhecimento e a execução das decisões:

[…]

– conduta que infrinja o código da estrada, incluindo a regulamentação dos tempos de condução e de repouso e o transporte de mercadorias perigosas,

[…]

3. No caso de infrações não abrangidas pelo n.º 1, o Estado de execução pode sujeitar o reconhecimento e a execução de uma decisão à condição de a mesma se referir a um comportamento que constitua uma infração, nos termos do direito do Estado de execução, independentemente dos seus elementos constitutivos ou da sua qualificação.»

9. O artigo 6.º da Decisão-Quadro 2005/214, sob a epígrafe «Reconhecimento e execução de decisões», tem a seguinte redação:

«As autoridades competentes do Estado de execução devem reconhecer uma decisão transmitida nos termos do artigo 4.º, sem qualquer outra formalidade, devendo tomar imediatamente todas as medidas necessárias à sua execução, exceto se decidirem invocar um dos motivos de não reconhecimento ou de não execução previstos no artigo 7.º»

10. O artigo 7.º dessa decisão-quadro, sob a epígrafe «Motivos para o não reconhecimento e a não execução», dispõe:

«1. As autoridades competentes do Estado de execução podem recusar o reconhecimento e a execução da decisão, se a certidão prevista no artigo 4.º não for apresentada, estiver incompleta ou manifestamente não corresponder à decisão.

2. A autoridade competente do Estado de execução pode igualmente recusar o reconhecimento e a execução da decisão se se provar que:

[…]

b) Num dos casos referidos no n.º 3 do artigo 5.º, a decisão diz respeito a atos que não constituem infração, nos termos do direito do Estado de execução.

[…]

3. Nos casos referidos no n.º 1 e nas alíneas c) e g) do n.º 2, antes de decidir pelo não reconhecimento e pela não execução, total ou parcial, de uma decisão, a autoridade competente do Estado de execução deve consultar, por todos os meios apropriados, a autoridade competente do Estado de emissão e solicitar-lhe, sempre que adequado, a rápida prestação de todas as informações necessárias.»

B. Direito austríaco

11. O § 103 da Kraftfahrgesetz (Lei Federal Relativa aos Veículos Automóveis) [4], de 23 de junho de 1967, relativo às obrigações do proprietário do veículo, dispõe, no seu n.º 2:

«A autoridade pode solicitar informações sobre a identidade da pessoa que, num determinado momento, conduzia um veículo identificado pela respetiva matrícula […] ou que estacionou o veículo […] pela última vez num local específico antes de um determinado momento. Essas informações, que devem incluir o nome e o endereço da pessoa em causa, devem ser comunicadas pelo titular da matrícula […]; caso esse titular não tenha possibilidade de fornecer essas informações, tem a obrigação de designar a pessoa que o possa fazer e que, por conseguinte, é o destinatário da obrigação de informação; as informações fornecidas pela pessoa sobre quem recai a obrigação de informação não isentam a autoridade do dever de as confirmar se tal se revelar necessário atendendo às circunstâncias do caso concreto. As informações devem ser enviadas imediatamente e, caso tenham sido solicitadas por escrito, no prazo de duas semanas a contar da notificação […]»

12. O § 134, n.º 1, da KFG 1967, relativo às «[n]ormas penais», tem a seguinte redação:

«Quem violar a presente lei federal […] comete uma contraordenação e é punido com coima até 5 000 euros e, subsidiariamente, com pena privativa de liberdade até seis semanas […]»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

13. Por Decisão de 6 de junho de 2018 [5], transitada em julgado em 1 de janeiro de 2019, a Bezirkshauptmannschaft Weiz (Autoridade administrativa do distrito de Weiz, Áustria) aplicou a LU, cidadã húngara, uma sanção pecuniária no montante de 80 euros. Esta sanção foi imposta pelo facto de LU, na qualidade de proprietária de um veículo registado na Hungria, não ter respondido, no prazo de duas semanas preceituado na legislação austríaca, ao pedido daquela autoridade administrativa de identificação do condutor do seu veículo, suspeito de ter cometido uma infração rodoviária.

[4] BGBl. 267/1967, a seguir «KFG 1967».

[5] A seguir «Decisão de 6 de junho de 2018».

14. Em 27 de janeiro de 2020, em conformidade com a Decisão-Quadro 2005/214, a autoridade administrativa do distrito de Weiz dirigiu ao órgão jurisdicional de reenvio, que é também a autoridade competente do Estado de execução, um pedido de reconhecimento e execução da Decisão de 6 de junho de 2018, acompanhado da certidão prevista no artigo 4.º dessa decisão-quadro. Das informações de que dispõe o Tribunal de Justiça, resulta que, nessa certidão, a infração cometida por LU era qualificada de «conduta que infrin[ge] o código da estrada» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da referida decisão-quadro. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a questão de saber se se encontram preenchidos os requisitos para que a Decisão de 6 de junho de 2018 seja reconhecida e executada com base nesse artigo. Considera que a qualificação adotada pela autoridade competente do Estado de emissão para a conduta em causa resulta de uma interpretação «exageradamente extensiva» do direito da União. O comportamento imputado a LU constituiria um incumprimento do pedido das autoridades nacionais e não se inclui nas condutas relativamente às quais se exclui a verificação da dupla incriminação do ato, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214.

15. Nestas circunstâncias, o Zalaegerszegi Járásbíróság (Tribunal de Primeira Instância de Zalaegerszeg) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 5.º, n.º 1, da [Decisão-Quadro 2005/214] ser interpretado no sentido de que, se o Estado […] de emissão indicar uma das condutas enumeradas na referida disposição, a autoridade do Estado […] de execução não tem nenhuma margem de discricionariedade suplementar para recusar a execução, devendo aplicar [a decisão sancionatória]?

2) Em caso de resposta negativa à questão anterior, pode a autoridade do Estado […] de execução sustentar que a conduta indicada na decisão do Estado […] de emissão não corresponde à conduta descrita na lista?»

16. Os Governos húngaro, checo, espanhol e austríaco, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas.

17. Foi decidido, com o acordo do juiz relator, dirigir, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, questões às quais essas mesmas partes responderam por escrito no prazo fixado.

IV. Análise

18. Com as duas questões prejudiciais, que importa apreciar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio solicita, em substância, ao Tribunal de Justiça que especifique se e, se for caso disso, em que medida a autoridade competente do Estado de execução pode recusar o reconhecimento e a execução de uma decisão quando considera que a autoridade competente do Estado de emissão, na certidão apensa a essa decisão, se referiu erradamente a uma das categorias de infrações previstas no artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 para as quais está excluída a verificação da dupla incriminação do ato.

19. Essas questões resultam do litígio que opõe as autoridades competentes do Estado de emissão e do Estado de execução quanto à interpretação do conceito de «conduta que infrinja o código da estrada», referido artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, dessa decisão-quadro.

20. A autoridade competente do Estado de emissão considera que integra esse conceito a violação, pelo proprietário de um veículo, da obrigação que lhe incumbe de identificar o condutor suspeito de ter cometido uma infração rodoviária. No direito austríaco, esta violação constituiria uma infração ao código da estrada. Em contrapartida, a autoridade competente do Estado de execução considera que a autoridade competente do Estado de emissão procede a uma interpretação «exageradamente extensiva» do direito da União, não podendo aquela infração integrar o referido conceito. Na sua opinião, a Decisão de 6 de junho de 2018 não estaria assim abrangida pelo âmbito de aplicação material do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 e diria respeito a uma infração não abrangida, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, dessa decisão-quadro, pelo que poderia sujeitar o reconhecimento e a execução dessa decisão ao requisito de ser respeitado o critério da dupla incriminação do ato.

21. Esse litígio explica-se em face do contexto muito específico em que se insere o processo principal. Com efeito, contrariamente a outras infrações enumeradas no artigo 5.º, n.º 1, da referida decisão-quadro, a infração relativa a uma «conduta que infrinja o código da estrada» não se encontra definida no direito da União e também não foi objeto de uma abordagem comum entre os Estados-Membros.

22. Para a apreciação das questões submetidas ao Tribunal de Justiça, analisarei, numa primeira fase, as condições em que a autoridade competente do Estado de execução se pode assegurar de que a infração em causa integra o âmbito de aplicação material do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 e, se for caso disso, recusar o reconhecimento e a execução da decisão controvertida. Neste contexto, proponho analisar as disposições previstas no artigo 7.º, n.º 1, dessa decisão-quadro. Com efeito, na minha opinião, este artigo refere-se expressamente à situação prevista pelo órgão jurisdicional de reenvio, na qual a autoridade competente do Estado de execução considera que a certidão apensa à decisão controvertida, que reproduz a lista das 39 infrações constantes do artigo 5.º, n.º 1, da referida decisão-quadro, não corresponde a essa decisão.

23. Posteriormente, numa segunda fase, irei solicitar ao Tribunal de Justiça que interprete o conceito de «conduta que infrinja o código da estrada» referido no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214.

A. Alcance da verificação da autoridade competente do Estado de execução

24. Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, com vista à 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[6].

1. Redação do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214

25. Importa referir, a título preliminar, que o artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214, ao qual se refere o órgão jurisdicional de reenvio, não dá elementos de resposta quanto à natureza da verificação que pode ser efetuada pela autoridade competente do Estado de execução para

[6] V. Acórdãos de 3 de março de 2020, X (Mandado de detenção europeu — Dupla incriminação) (C-717/18, EU:C:2020:142, n.º 21 e jurisprudência referida), bem como de 10 de março de 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, n.º 27 e jurisprudência referida).

assegurar que a infração, tal como é definida no direito do Estado de emissão, integra o âmbito de aplicação material dessa disposição e não constitui uma infração não abrangida, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, dessa decisão-quadro.

26. O artigo 5.º da Decisão-Quadro 2005/214 destina-se, como decorre da respetiva epígrafe, a definir o âmbito de aplicação dessa decisão-quadro. No artigo 5.º, n.º 1, da referida decisão-quadro, o legislador da União enumera as infrações que determinam o reconhecimento e a execução das decisões, sem verificação da dupla incriminação do ato, e especifica que a definição dessas infrações é prevista pelo direito do Estado de emissão [7]. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito do Estado de emissão regula, assim, os elementos da responsabilidade penal, nomeadamente a sanção aplicável e a entidade objeto dessa sanção [8].

27. No artigo 5.º, n.º 3, da Decisão-Quadro 2005/214, o legislador da União prevê que a verificação da dupla incriminação do ato possa ser exigida pelas infrações não abrangidas pelo artigo 5.º, n.º 1, dessa decisão-quadro.

28. A natureza da verificação que pode ser efetuada pela autoridade competente do Estado de execução não é, assim, expressamente referida.

2. Sistemática e objetivos da Decisão-Quadro 2005/214

29. A análise da sistemática e dos objetivos da Decisão-Quadro 2005/214 e, designadamente, das disposições previstas no artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, da mesma [9], permite determinar o alcance da verificação que a autoridade competente do Estado de execução pode exercer para verificar se a infração em causa, tal como definida no direito do Estado de emissão, integra efetivamente uma das categorias de infrações referidas no artigo 5.º, n.º 1, dessa decisão-quadro.

30. Refira-se, a título preliminar, que a Decisão-Quadro 2005/214 tem por objetivo estabelecer um mecanismo eficaz de reconhecimento e execução transfronteiriço das decisões pelas quais é imposta, a título definitivo, uma sanção pecuniária a uma pessoa singular ou a uma pessoa coletiva após a prática de uma das infrações enumeradas no seu artigo 5.º [10]. Essa decisão-quadro tem por objetivo, sem proceder à harmonização das legislações dos Estados-Membros em matéria de direito penal, garantir a execução das sanções pecuniárias nesses Estados através do princípio do reconhecimento mútuo [11].

31. Esse princípio constitui a «pedra angular» da cooperação judiciária, tanto em matéria civil como penal [12], e implica, por força do artigo 6.º da Decisão-Quadro 2005/214, que a autoridade competente do Estado de execução deve, em princípio, sem outra formalidade, tomar imediatamente todas as medidas necessárias para efeitos do reconhecimento de uma decisão

7 V. Acórdão de 4 de março de 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, n.º 44).

8 V. Acórdão de 4 de março de 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, n.º 44).

9 V. Acórdão de 3 de março de 2020, X (Mandado de detenção europeu — Dupla incriminação) (C-717/18, EU:C:2020:142, n.º 21 e jurisprudência referida).

10 V. artigos 1.º e 6.º e considerandos 1 e 2 da Decisão-Quadro 2005/214, bem como Acórdão de 4 de março de 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, n.º 48 e jurisprudência referida).

11 Resulta de jurisprudência constante que tanto o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros como o princípio do reconhecimento mútuo, ele próprio assente na confiança recíproca entre estes últimos, têm, no direito da União, uma importância fundamental, dado que permitem a criação e a manutenção de um espaço sem fronteiras internas [v. Acórdão de 10 de janeiro de 2019, ET (C-97/18, EU:C:2019:7, n.º 17)].

12 V. considerando 1 da Decisão-Quadro 2005/214.

«transmitida nos termos do artigo 4.º» dessa decisão-quadro, exceto se decidir «invocar um dos motivos de não reconhecimento ou de não execução previstos no artigo 7.º» da referida decisão-quadro.

32. Saliento que a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo exige que a autoridade competente do Estado de emissão envie à autoridade competente do Estado de execução uma decisão em conformidade com os requisitos enunciados no artigo 4.º da Decisão-Quadro 2005/214, e que a autoridade competente do Estado de execução instaure, em conformidade com o artigo 7.º dessa decisão-quadro, um procedimento de consulta antes de invocar um fundamento de não reconhecimento ou de não execução.

a) Verificação pela autoridade competente do Estado de execução quanto ao cumprimento dos requisitos enunciados no artigo 4.º da Decisão-Quadro 2005/214

33. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214, a autoridade competente do Estado de emissão deve apensar à sua decisão uma certidão. Esta certidão é um formulário-tipo constante do anexo dessa decisão-quadro. Essa autoridade deve preencher as diferentes secções incluídas nesse formulário, as quais lhe permitem prestar as informações formais mínimas respeitantes, nomeadamente, à autoridade do Estado de emissão que proferiu a decisão e à que for competente para a sua execução, à pessoa singular ou coletiva a quem foi imposta a sanção pecuniária, bem como as indicações respeitantes à natureza da decisão e da infração cometida.

34. Para efeitos da minha análise, importa referir especialmente as informações exigidas na secção g), pontos 2 a 4, da referida certidão, com o título «Decisão que impõe uma sanção pecuniária».

35. Nos termos da secção g), ponto 2, da certidão constante do anexo da Decisão-Quadro 2005/214, a autoridade competente do Estado de emissão deve, por um lado, expor sumariamente os factos e descrever as circunstâncias em que a infração foi cometida, incluindo a hora e o local da mesma, e, por outro, indicar a natureza e a qualificação jurídica da infração e a disposição legal ou o código aplicável com base na/no qual foi tomada a decisão, a qual deve ir apensa a essa certidão [13].

36. O ponto 3 dessa secção diz respeito às infrações que integram o âmbito de aplicação material do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214. Com efeito, a autoridade competente do Estado de emissão deve confirmar se a infração, tal como é definida no seu direito nacional, «constitui» uma infração incluída na lista prevista nesse artigo, assinalando a(s) casa(s) adequada(s) [14]. O legislador da União reproduz, neste contexto, a lista das 39 infrações constantes do artigo 5.º, n.º 1, dessa decisão-quadro.

37. Em contrapartida, o ponto 4 da referida secção é dedicado às infrações que não integram a lista elaborada pelo legislador da União no artigo 5.º, n.º 1, da referida decisão-quadro e das quais a autoridade competente do Estado de emissão deve fornecer uma descrição completa.

[13] V. secção k) da referida certidão.

[14] Na hipótese de a infração integrar a categoria de infrações enunciada no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo nono travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 («infrações definidas pelo Estado de emissão e abrangidas por obrigações de execução decorrentes de instrumentos adotados nos termos do Tratado CE ou do título VI do Tratado da União Europeia»), a qual é particularmente ampla, o legislador da União solicita à autoridade competente do Estado de emissão que indique exatamente quais as disposições do instrumento aprovado com base no Tratado com que está relacionada a infração.

38. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, da Decisão-Quadro 2005/214, a certidão deve ser assinada e a exatidão das informações nela contidas deve ser certificada pelas autoridades competentes do Estado de emissão.

39. Esta abordagem estrita e rigorosa quanto à descrição da infração em causa deve servir de base à confiança mútua, designadamente no contexto do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214, em que essa confiança exclui a verificação da dupla incriminação do ato para infrações especialmente graves. As informações constantes da certidão prevista no artigo 4.º dessa decisão-quadro devem permitir à autoridade competente do Estado de execução efetuar uma verificação da decisão a fim de garantir a sua boa execução e, nomeadamente, assegurar que esta foi adotada por uma autoridade competente e integra o âmbito de aplicação da referida decisão-quadro. É neste contexto que a autoridade competente do Estado de execução pode verificar, atendendo às informações que lhe foram enviadas, se a decisão em causa integra o âmbito de aplicação material do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214, pelo que a verificação da dupla incriminação do ato é excluída, ou o âmbito de aplicação do artigo 5.º, n.º 3, dessa decisão-quadro. Trata-se, todavia, de uma verificação restrita que deve, se for caso disso, ser acompanhada da consulta da autoridade competente do Estado de emissão.

40. Se a certidão for apresentada, se estiver completa e corresponder à decisão, a autoridade competente do Estado de execução deve, por força do artigo 6.º da Decisão-Quadro 2005/214, reconhecer e executar essa decisão, sem outra formalidade, devendo tomar imediatamente todas as medidas necessárias à sua execução. A autoridade competente do Estado de execução reconhece, assim, a referida decisão com base na certidão enviada pela autoridade competente do Estado de emissão que atesta a sua regularidade e o seu caráter executório.

41. Pelo contrário, se a certidão não for apresentada, estiver incompleta ou «manifestamente não corresponder à decisão», resulta do artigo 7.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 que a autoridade competente do Estado de execução pode então recusar o reconhecimento e a execução da decisão [15].

42. Por um lado, da redação dessa disposição resulta que é à autoridade competente do Estado de execução que cabe apreciar a conformidade da certidão com os requisitos previstos pela Decisão-Quadro 2005/214 e retirar as consequências de uma eventual irregularidade daquela. A este respeito, o legislador da União dá a essa autoridade a possibilidade de recusar ou não o reconhecimento ou a execução da decisão, não obstante os vícios de que a certidão possa enfermar.

43. Por outro lado, os vícios referidos pelo legislador da União no artigo 7.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 dizem respeito aos casos em que a autoridade competente do Estado de emissão não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 4.º dessa decisão-quadro não apensando a certidão, não a completando ou apresentando uma certidão que «manifestamente» não corresponde à decisão. A utilização do advérbio «manifestamente» no artigo 7.º, n.º 1, da referida decisão-quadro demonstra, na minha opinião, a vontade de o legislador da União limitar o fundamento de não reconhecimento e de não execução da decisão à existência de um erro manifesto de que enferme a certidão, e isto tendo em conta a confiança

[15] O texto intitulado «Iniciativa do Reino Unido, da República Francesa e do Reino da Suécia tendo em vista a aprovação de uma decisão-quadro do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias» (JO 2001, C 278, p. 4), de 12 de setembro de 2001, dispõe no seu artigo 4.º, n.º 1: «A autoridade competente do Estado de execução pode decidir não executar a sentença se a certidão prevista no artigo 2.º não for apresentada ou se as menções que nela figuram forem incompletas ou manifestamente inexatas.»

mútua que deve existir entre as autoridades competentes do Estado de emissão e do Estado de execução, mas também imperativos de eficácia, de celeridade e de facilidade do mecanismo que procura instituir.

44. Em meu entender, a última situação prevista pelo legislador da União abrange uma situação como a referida na segunda questão prejudicial, em que a autoridade competente do Estado de execução considera que a infração em causa, tal como definida no direito do Estado de emissão, não corresponde à infração à qual a autoridade competente do Estado de emissão se refere para efeitos da aplicação do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214. Por outras palavras, a qualificação jurídica da infração estará errada.

45. Essa verificação restrita deve, na minha opinião, permitir à autoridade competente do Estado de execução verificar, com base nas informações transmitidas, se a autoridade competente do Estado de emissão não solicita o reconhecimento e a execução de uma decisão com base no artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214, embora a infração em causa, tal como definida no direito do Estado de emissão, não integre *manifestamente* as infrações para as quais o legislador da União exclui a verificação da dupla incriminação do ato e constitua, pelo contrário, uma infração não abrangida prevista no n.º 3 do mesmo artigo. Trata-se, antes de mais, de garantir o respeito do âmbito de aplicação material do artigo 5.º dessa decisão-quadro, assegurando uma qualificação jurídica correta da infração sob pena de, não fazendo, quebrar a confiança mútua e, assim, não atingir o objetivo visado pela referida decisão-quadro.

46. A secção g), pontos 2 e 3, da certidão constante do anexo da Decisão-Quadro 2005/214 permite efetuar essa verificação, uma vez que deve fornecer informações pormenorizadas sobre a infração para efeitos da aplicação do artigo 5.º dessa decisão-quadro. Com efeito, recordo que esse ponto 2 exige expressamente a comunicação de informações sobre as infrações a que a sanção se refere e uma descrição das circunstâncias em que a(s) infração/infrações foi/foram cometida(s), bem como informações respeitantes à «[n]atureza e [à] qualificação jurídica da infração/infrações e [à] disposição legal/código aplicável».

47. A verificação efetuada pela autoridade competente do Estado de execução é tanto mais facilitada quanto a infração que levou à imposição de uma sanção pecuniária corresponder a uma conduta específica sancionada em todas as ordens jurídicas nacionais, como a violação prevista no artigo 5.º, n.º 1, vigésimo oitavo travessão, da Decisão-Quadro 2005/214, ou a uma infração ou categoria de infrações definida no direito da União por regras mínimas ou que foi objeto de uma abordagem comum entre os Estados-Membros.

48. A este respeito, importa referir que as infrações que determinam o reconhecimento e a execução da decisão sem verificação da dupla incriminação do ato, referidas no artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214, são, em princípio, o reflexo das principais formas da criminalidade. Assim, a maioria delas foram objeto de uma harmonização no direito da União. É o caso, por exemplo, da participação numa organização criminosa, que é definida no artigo 1.º da Decisão-Quadro 2008/841/JAI [16], das infrações terroristas, que são definidas no artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541 [17], do tráfico de seres humanos, definido no artigo 2.º da Diretiva 2011/36/UE [18], da pornografia infantil e dos crimes relativos ao abuso sexual, definidos nos

[16] Decisão-Quadro do Conselho, de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra a criminalidade organizada (JO 2008, L 300, p. 42).

[17] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho (JO 2017, L 88, p. 6).

[18] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho (JO 2011, L 101, p. 1).

artigos 2.º e 3.º da Diretiva 2011/93/UE [19], do tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, definido no artigo 2.º da Decisão-Quadro 2004/757/JAI [20], da fraude, definida no artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/1371 [21], do auxílio à entrada e à residência irregulares, definido no artigo 1.º da Diretiva 2002/90/CE [22], dos crimes contra o ambiente, definidos no artigo 3.º da Diretiva 2008/99/CE [23], ou, ainda, do tráfico de bens culturais [24].

49. Nestas situações, a autoridade competente do Estado de execução pode mais facilmente e mais rapidamente determinar se a infração, tal como se traduz nos factos e tal como é definida no direito do Estado de emissão, cujo texto vai apenso à decisão, corresponde à infração ou à categoria de infrações a que se refere a autoridade competente do Estado de emissão para efeitos da aplicação do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 ou a uma infração diferente que integra a situação prevista no artigo 5.º, n.º 3, dessa decisão-quadro.

50. Em contrapartida, essa verificação, mesmo sendo restrita, pode revelar-se mais delicada quando a infração ou a categoria de infrações à qual se refere a autoridade competente do Estado de emissão não é definida pelo direito da União. Como referi, tal é exemplificado pelo presente processo.

51. Nestas circunstâncias, penso que o dever de consulta previsto no artigo 7.º, n.º 3, da Decisão-Quadro 2005/214 adquire todo o sentido.

b) Procedimento de consulta instaurado pela autoridade competente do Estado de execução em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, da Decisão-Quadro 2005/214

52. Em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, da Decisão-Quadro 2005/214, no caso de, nomeadamente, a certidão não ser apresentada, ser incompleta ou manifestamente não corresponder à decisão, a autoridade competente do Estado de execução deve consultar a autoridade competente do Estado de emissão. Deve instaurar este procedimento por todos os meios apropriados e solicitar a rápida prestação de todas as informações necessárias antes de decidir pelo não reconhecimento e pela não execução [25]. O legislador da União demonstra, assim, a sua vontade de estabelecer um diálogo construtivo entre essas autoridades a fim de permitir a correção dos vícios de que enfermaria a certidão apensa à decisão. Penso que, numa situação como a que está em causa, esse diálogo deve permitir à autoridade competente do Estado de emissão quer corrigir a secção à qual erradamente se referiu, quer fornecer informações

[19] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil, e que substitui a Decisão-Quadro 2004/68/JAI do Conselho (JO 2011, L 335, p. 1, e retificação no JO 2012, L 18, p. 7).

[20] Decisão-Quadro do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga (JO 2004, L 335, p. 8).

[21] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (JO 2017, L 198, p. 29).

[22] Diretiva do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares (JO 2002, L 328, p. 17). V., também, Decisão-quadro 2002/946/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares (JO 2002, L 328, p. 1).

[23] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal (JO 2008, L 328, p. 28). V., também, Decisão-quadro 2005/667/JAI do Conselho, de 12 de julho de 2005, destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios (JO 2005, L 255, p. 164).

[24] V. proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à importação de bens culturais [COM(2017) 375 final].

[25] V., a este respeito, Acórdão de 5 de dezembro de 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Reconhecimento e execução de sanções pecuniárias) (C-671/18, EU:C:2019:1054, n.º 44).

complementares que permitam à autoridade competente do Estado de execução avaliar melhor em que medida a infração, tal como definida no direito do Estado de emissão, se inclui na secção à qual se faz referência na certidão apensa à decisão.

53. Só após essa consulta prévia é que a autoridade competente do Estado de execução é então livre de decidir, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214, se deve ou não reconhecer a decisão que lhe foi enviada.

54. Tendo em consideração todos estes elementos, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 deve ser interpretado no sentido de que a autoridade competente do Estado de execução pode recusar o reconhecimento e a execução de uma decisão quando a infração, tal como definida no direito do Estado de emissão, não integra a infração ou a categoria de infrações à qual a autoridade competente do Estado de emissão se refere na certidão apensa a essa decisão, para efeitos de aplicação do artigo 5.º, n.º 1, dessa decisão-quadro. A autoridade competente do Estado de execução só pode recusar o reconhecimento e a execução da referida decisão na medida em que o procedimento de consulta previamente instaurado com base no artigo 7.º, n.º 3, da referida decisão-quadro não tenha permitido corrigir o erro de que enfermaria a mesma decisão.

B. Interpretação do conceito de «conduta que infrinja o código da estrada» referido no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214

55. Recordo que as questões submetidas ao Tribunal de Justiça resultam do litígio que opõe as autoridades competentes do Estado de emissão e do Estado de execução quanto à interpretação do conceito de «conduta que infrinja o código da estrada» referido no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214, que exclui a verificação da dupla incriminação do ato.

56. Na medida em que essa infração não se encontra definida no direito derivado da União [26], parece-me essencial que o Tribunal de Justiça aproveite esta oportunidade para interpretar os termos utilizados pelo legislador da União, o que permitirá ao órgão jurisdicional de reenvio determinar em que medida a autoridade competente do Estado de emissão cometeu um erro de apreciação.

57. Este processo ilustra, na realidade, os receios que o Comité Económico e Social Europeu (CESE) manifestou logo numa fase inicial dos trabalhos relativos a um código da estrada e do registo automóvel europeu [27]. Referiu que «a [D]ecisão-[Q]uadro [2005/214] pressupõe e exige a uniformização das regras de circulação rodoviária europeia» [28], sendo esta uniformização

[26] No estado atual do direito da União, apenas determinados aspetos da legislação rodoviária e de trânsito foram efetivamente harmonizados pelo direito da União: a carta de condução [Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução (JO 2006, L 403, p. 18)], o uso de cintos de segurança [Diretiva 91/671/CEE do Conselho, de 16 de dezembro de 1991, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao uso obrigatório de cintos de segurança nos veículos de menos de 3,5 toneladas (JO 1991, L 373, p. 26), com a redação dada pela Diretiva 2003/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de abril de 2003 (JO 2003, L 115, p. 63)], a organização do tempo de trabalho dos transportadores rodoviários [Diretiva 2002/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem atividades móveis de transporte rodoviário (JO 2002, L 80, p. 35)], o intercâmbio de informações sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária [Diretiva (UE) 2015/413 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, que visa facilitar o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária (JO 2015, L 68, p. 9)].

[27] V. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Código da Estrada e do Registo Automóvel Europeu», de 29 de janeiro de 2004 (JO 2005, C 157, p. 34), a seguir «Parecer do CESE sobre o Código da Estrada Europeu».

[28] V. Parecer do CESE sobre o Código da Estrada Europeu [ponto 5.3, alínea a)].

necessária para «evitar que aquilo que num Estado constitui infração já não o será noutro Estado» [29]. Assim, nas suas observações, os Estados-Membros dividem-se quanto à interpretação do conceito utilizado pelo legislador da União no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214. Se os Governos húngaro e checo defendem, em substância, que a infração de «falta de identificação do condutor do veículo» não consta daquelas a que se refere esse artigo, os Governos espanhol e austríaco, bem como a Comissão, consideram, em contrapartida, que uma legislação como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo «[código da estrada]» na aceção do referido artigo.

1. Redação do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 e sistemática em que se insere esta disposição

58. Antes de mais, importa salientar que existem divergências entre as diferentes versões linguísticas do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214.

59. Com efeito, embora o legislador da União se refira, na versão em língua francesa desse artigo, a uma «conduite contrarie aux normes qui règlent la circulation routière» [literalmente, «conduta contrária às regras que regem *a circulação rodoviária*»] [30], a versão em língua eslovena refere a «conduta contrária às regras de *segurança rodoviária*» [31] («ravnanja, ki so v nasprotju s predpisi o varnosti v prometu»), enquanto as versões em língua italiana («infrazioni al codice della strada») e polaca («naruszenie przepisów ruchu drogowego ») se referem a infrações ao «código da estrada» [32].

60. Em primeiro lugar, constato que a maior parte das versões linguísticas do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 correspondem à versão em língua francesa, deixando, assim, isoladas as versões em língua eslovena, que refere apenas as regras de segurança rodoviária, e em língua italiana e polaca, que se referem apenas às infrações ao código da estrada. As versões em língua espanhola («conducta contraria a la legislación de tráfico»), alemã («gegen die den Straßenverkehr regelnden Vorschriften verstoßende Verhaltensweise»), grega («symperiforá pou paraviázei kanonismoús odikís kykloforías»), inglesa («conduct which infringes road traffic regulations»), lituana («elgesys, pažeidžiantis kelių eismo taisykles»), húngara («olyan magatartás, amely sérti a közúti közlekedés szabályait»), ou, ainda, em língua eslovaca («správanie porušujúce pravidlá cestnej premávky») referem, assim, os comportamentos contrários às regras ou à legislação sobre circulação rodoviária.

61. Em segundo lugar, saliento que a versão em língua francesa do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 teve origem nos termos utilizados no artigo 1.º do Acordo de Cooperação Relativo aos Procedimentos em Matéria de Infrações Rodoviárias e Execução das Respetivas Sanções Pecuniárias, aprovado pela Decisão do Comité Executivo, de 28 de abril de 1999 [33], Acordo que foi integrado no acervo de Schengen [34].

[29] V. Parecer do CESE sobre o Código da Estrada Europeu (ponto 6.7).

[30] O sublinhado é meu.

[31] O sublinhado é meu.

[32] A versão em língua francesa da secção g), ponto 3, da certidão constante do anexo da Decisão-Quadro 2005/214 refere igualmente a «conduta [contrária ao código da estrada]».

[33] JO 2000, L 239, p. 428.

[34] V., a este respeito, Jekewitz, J., «L'initiative de la République fédérale d'Allemagne relative à la coopération dans le cadre des procédures relatives aux infractions routières et à l'exécution des sanctions pécuniaires y relatives», *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelas, 2001, pp. 133 a 139, em especial p. 137.

62. O artigo 1.º desse Acordo define a «[I]nfração rodoviária» como a «*[c]onduta contrária às regras que regem a circulação rodoviária* considerada infração penal ou administrativa, incluindo as infrações às disposições relativas aos tempos de condução e de repouso e ao transporte de mercadorias perigosas» [35]. As versões em língua italiana, polaca e eslovena não se distinguem das outras versões linguísticas do artigo 1.º do referido acordo e definem a infração rodoviária como o ato ou o comportamento contrário às regras que regem a circulação rodoviária [36].

63. Concluo que, ao utilizar no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214, o conceito de «conduta que infrinja o código da estrada», o legislador da União pretendia referir as «infrações ao código da estrada».

64. Tal é, aliás, confirmado pelos termos do considerando 4 da Decisão-Quadro 2005/214, no qual o legislador refere que essa decisão-quadro «deverá também abranger as sanções pecuniárias aplicadas por motivo de *infrações ao código da estrada*» [37].

65. Por conseguinte, não partilho do ponto de vista expresso pelo Governo húngaro nas suas observações, segundo o qual importaria, em substância, limitar os comportamentos referidos no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 aos que violam a segurança rodoviária. Os termos utilizados tanto nesse artigo como no considerando 4 dessa decisão-quadro demonstram claramente a vontade de o legislador da União não limitar o âmbito de aplicação material do referido artigo apenas à violação das regras ou das normas de segurança rodoviária, como acontece no âmbito da Diretiva 2015/413, mas antes de o alargar a todas as regras que regem a circulação rodoviária, independentemente da natureza dos diplomas em que estas sejam impostas.

66. Esses termos permitem ter em conta a heterogeneidade das legislações nacionais relativas à circulação rodoviária na União, tanto formal como materialmente.

67. Quanto à forma, as regras relativas à circulação rodoviária não estão necessariamente compiladas num código específico, como o código da estrada [38], mas podem estar codificadas em diversos diplomas legislativos e regulamentares, como acontece na Alemanha [39].

35 O sublinhado é meu.

36 A versão em língua italiana enuncia «Atto contrario alle norme che regolano la circolazione stradale» e a versão em língua eslovena, «vedenje, s katerim se krši prometne predpise».

37 O sublinhado é meu.

38 Na Bélgica, esta regulamentação não tem a forma de um código, mas é definida pelo arrêté royal portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, du 1er décembre 1975 (Decreto Real Que Aprova o Regulamento Geral Relativo à Fiscalização da Circulação Rodoviária e à Utilização da Via Pública, de 1 de dezembro de 1975) (*Moniteur belge* de 9 de dezembro de 1975, p. 15627), com a última redação que lhe foi dada pelo arrêté du Gouvernement flamand du 15 janvier 2021 (Decreto do Governo da Flandres de 15 de janeiro de 2021) (*Moniteur belge* de 4 de fevereiro de 2021, p. 8401).

39 A regulamentação rodoviária na Alemanha é definida em várias leis, nomeadamente na Straßenverkehrsgesetz (Lei da Circulação Rodoviária), de 3 de maio de 1909, na sua versão publicada em 5 de março de 2003 (BGBl. 2003 I, p. 310, corrigendum p. 919), com a última redação que lhe foi dada pela Lei de 26 de novembro de 2020 (BGBl. 2020 I, p. 2575), e na Straßenverkehrs-Ordnung (Código da Estrada), de 6 de março de 2013 (BGBl. 2013 I, p. 367), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento de 18 de dezembro de 2020 (BGBl. 2020 I, p. 3047), das quais constam as regras de base relativas à circulação rodoviária, bem como na Personenbeförderungsgesetz (Lei do Transporte de Passageiros), de 21 de março de 1961, na sua versão publicada em 8 de agosto de 1990 (BGBl. 1990 I, p. 1690), com a última redação que lhe foi dada pela Lei de 3 de dezembro de 2020 (BGBl. 2020 I, p. 2694), e pela Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (regulamento relativo à colocação em circulação rodoviária), de 26 de abril de 2012 (BGBl. 2012 I, p. 679), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento de 26 de novembro de 2019 (BGBl. 2019 I, p. 2015), que rege o procedimento de matrícula, bem como o seguro obrigatório, e contém regras aplicáveis ao fabrico e à utilização dos veículos.

68. Quanto à substância, as regras de circulação rodoviária apresentam grandes disparidades entre os Estados-Membros, e isto apesar da harmonização a que já procederam as convenções internacionais [40]. É fácil constatar que a sinalização rodoviária, os requisitos para a obtenção de cartas de condução [41], os limites de velocidade ou, ainda, os níveis de alcoolemia podem diferir consoante os Estados-Membros [42]. Assim, o CESE salientou que, «se diferenças significativas existem ao nível da mera formulação das regras fundamentais de trânsito, a situação é ainda particularmente mais grave ao nível da sua interpretação e aplicação nos vários Estados-Membros, fruto não só de uma diferente valoração do seu desrespeito como mesmo de um muito diverso elenco das penalidades aplicáveis às respetivas infrações» [43]. Neste contexto, o Tribunal de Justiça recordou no Acórdão de 5 de dezembro de 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Reconhecimento e execução de sanções pecuniárias) [44], que as infrações relativas a uma «conduta que infrinja o [C]ódigo da [E]strada» não são objeto de um tratamento uniforme nos diferentes Estados-Membros, visto alguns deles as qualificarem de contraordenações e outros de infrações penais [45].

69. As regras de circulação rodoviária referem-se tanto à utilização das vias públicas e à respetiva sinalização como às obrigações que incumbem aos proprietários dos veículos (procedimento de matrícula, contratação de um seguro de responsabilidade civil, etc.) e aos condutores (possuir carta de condução, respeito pelas regras de sinalização e de segurança rodoviária, etc.), bem como às sanções aplicáveis em caso de violação dessas obrigações. O conceito de «conduta que infrinja o código da estrada», utilizado no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 é, assim, suscetível de abranger numerosas condutas e infrações cujos elementos constitutivos podem diferir consoante os Estados-Membros.

70. Assim, ainda que o Governo húngaro defenda nas suas observações que a autoridade competente do Estado de emissão tem obrigação de aplicar o direito e de interpretar e qualificar as condutas que integram as categorias de infrações referidas no artigo 5.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214 da forma o mais restritiva possível, não é menos verdade que as regras do código da estrada a que o legislador da União se refere no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, dessa decisão-quadro têm um campo de aplicação muito amplo. O conceito de «conduta que infrinja o código da estrada» distingue-se de outros conceitos referidos no mesmo artigo, os quais se referem a condutas específicas, tais como o roubo organizado, o tráfico ilícito de órgãos, a burla ou, ainda, o desvio de avião.

40 V., designadamente, Convenção Internacional relativa à Circulação Automóvel, assinada em Paris em 24 de abril de 1926, Convenção Internacional sobre o Trânsito Rodoviário, assinada em Genebra em 19 de setembro de 1949, e Convenção Internacional sobre o Trânsito Rodoviário, assinada em Viena em 8 de novembro de 1968. V., a este respeito, Parecer do CESE sobre o Código da Estrada Europeu (ponto 3).

41 V. Parecer do CESE sobre o Código da Estrada Europeu (ponto 4).

42 Por exemplo, requisitos para a inibição ou retirada do direito de conduzir: v., nomeadamente, Acórdãos de 7 de junho de 2012, Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326), e de 23 de abril de 2015, Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257).

43 Parecer do CESE sobre o Código da Estrada Europeu (ponto 4.5).

44 C-671/18, EU:C:2019:1054.

45 V. Acórdão de 5 de dezembro de 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Reconhecimento e execução de sanções pecuniárias) (C-671/18, EU:C:2019:1054, n.º 48 e jurisprudência referida). V., também, Conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-43/12, EU:C:2013:534, n.º 38), nas quais salientou que os elementos constitutivos das infrações rodoviárias referidos no âmbito da Diretiva 2011/82/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que visa facilitar o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária (JO 2011, L 288, p. 1), que foi substituída pela Diretiva 2015/413, também não são harmonizadas a nível da União, sendo determinadas pelos Estados-Membros, bem como as sanções aplicáveis a essas infrações.

71. Neste contexto, penso que a obrigação que incumbe ao proprietário de um veículo de identificar a pessoa suspeita de ter cometido uma infração rodoviária está decorrente de uma regra que rege a circulação rodoviária e que a violação dessa obrigação se integra no âmbito de aplicação material do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214.

72. No caso em apreço, a legislação enunciada no § 103 da KFG 1967 tem por objeto definir as «Obrigações do titular da matrícula de um veículo ou de um reboque». Por outras palavras, é na qualidade de proprietário do veículo identificado como estando implicado na prática de uma infração rodoviária que o proprietário desse veículo deve contribuir para a identificação do condutor. Resulta do § 134, n.º 1, do KFG 1967, relativo às «[n]ormas penais», que quem violar essa obrigação comete uma contraordenação, punida com multa e, subsidiariamente, com uma pena privativa de liberdade. No presente processo, a sanção pecuniária é de montante superior ao limite fixado no artigo 7, n.º 2, alínea h), da Decisão-Quadro 2005/214.

73. Existe uma obrigação semelhante noutros Estados-Membros, como a França [46] ou a Bélgica [47].

74. Como sublinha o Governo austríaco nas suas observações, a identificação do condutor de um veículo tem por objetivo garantir a ordem e a fiscalização da circulação rodoviária. Na minha opinião, essa obrigação prossegue o mesmo objetivo para o qual concorre a obrigação que incumbe ao proprietário do veículo de colocar uma placa de matrícula no seu veículo, destinada à sua identificação.

75. Essa identificação é essencial para a determinação da responsabilidade civil do proprietário do veículo ou da responsabilidade penal do condutor. Em conformidade com o princípio da pessoalidade das penas, apenas o condutor é penalmente responsável pelas infrações cometidas na condução de um veículo. Por conseguinte, é necessário identificá-lo nomeadamente para efeitos de imputação da prática da infração rodoviária e da imposição de uma sanção. Como demonstram as medidas adotadas no âmbito da Diretiva 2015/413, essa identificação é essencial quando a infração cometida diz respeito a determinadas infrações rodoviárias, nomeadamente o excesso de velocidade, a condução sob a influência de álcool ou, ainda, o desrespeito da obrigação de parar imposta pela luz vermelha de regulação do trânsito [48]. Como refere o Governo austríaco na sua resposta às questões que lhe foram dirigidas pelo Tribunal de Justiça, no processo principal, o condutor é suspeito de ter cometido um excesso de velocidade na aceção do artigo 2.º, alínea a), dessa diretiva. Importa referir que, no Acórdão de 4 de março de 2020, Bank BGŻ BNP Paribas [49], o Tribunal de Justiça declarou que as disposições da Diretiva 2015/413 preveem que os Estados-Membros devem facilitar, num espírito de cooperação leal, o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre as infrações de segurança rodoviária referidas no artigo 2.º daquela, a fim de facilitar a aplicação das sanções, quando essas infrações tenham sido cometidas com um veículo registado num Estado-Membro diferente daquele em que as infrações foram cometidas, e de contribuir, assim, para atingir o objetivo prosseguido por essa diretiva, que é assegurar um elevado nível de proteção de todos os utilizadores da rede rodoviária da União [50].

[46] V. artigo L121-6 do Código da Estrada francês que estabelece a infração de falta de identificação do condutor quando o proprietário do veículo é uma pessoa coletiva.

[47] V. artigo 67-A da lei relativa à fiscalização da circulação rodoviária, de 16 de março de 1968 (*Moniteur belge* de 27 de março de 1968, p. 3146), com a redação dada pela lei de 8 de maio de 2019 (*Moniteur belge* de 22 de agosto de 2019, p. 80518), inserido no título V, intitulado «Processo penal, ordem de pagamento e processo judicial cível», designadamente no capítulo IV-A, intitulado «Identificação do infrator».

[48] A obrigação em causa no processo principal impõe-se qualquer que seja a infração rodoviária cometida, uma vez que o legislador austríaco refere a identidade da pessoa que «conduziu» ou «estacionou» o veículo num determinado momento.

[49] C-183/18, EU:C:2020:153.

[50] V. Acórdão de 4 de março de 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, n.º 54).

Para o efeito, o Tribunal de Justiça declarou que o intercâmbio transfronteiriço de informações implica que os dados fornecidos pelo Estado-Membro de registo, no caso em apreço o Estado de execução, permitam identificar não só o titular da matrícula do veículo mas também a pessoa que é responsável no direito nacional em caso de infração ao Código da Estrada, a fim de facilitar a execução de eventuais sanções pecuniárias [51].

76. Essa obrigação de identificação do condutor permite, além disso, solucionar dificuldades práticas e técnicas próprias do setor específico da circulação rodoviária. Com efeito, a imputação da infração rodoviária suscita dificuldades consoante a natureza da infração ou a modalidade de fiscalização utilizada.

77. As infrações rodoviárias têm a particularidade de, frequentemente, ser difícil às autoridades policiais identificar com certeza o condutor por falta de contacto direto com o mesmo, especialmente quando a constatação das infrações se verifica sem interceção do condutor, como o estacionamento indevido, e mesmo quando este é gravado automaticamente através de câmaras, como o excesso de velocidade que deu origem ao presente processo [52]. Isto levou alguns Estados-Membros, como a República Francesa, a estabelecer uma presunção de responsabilidade do titular da matrícula quanto às infrações à regulamentação relativa ao estacionamento de veículos ou ao pagamento das portagens, para as quais apenas é prevista uma coima [53].

78. A obrigação que recai sobre o proprietário do veículo de identificar o condutor deste aquando da prática de uma infração rodoviária é, portanto, um instrumento que permite aos Estados-Membros melhorar os meios de que dispõem na fase do inquérito relativamente a essa infração, permitindo-lhes obter as informações necessárias à identificação do autor dessa infração e, por conseguinte, à aplicação de uma sanção pela mesma.

79. Destes elementos resulta que a violação dessa obrigação constitui uma infração com um objeto e elementos constitutivos próprios e não pode ser qualificada de «infração acessória», como defende o Governo húngaro.

80. Esta interpretação é corroborada pelos termos do Acordo de 11 de outubro de 2012, assinado entre a República da Bulgária, a República da Croácia, a Hungria e a República da Áustria, que visa facilitar a repressão transfronteiriça das infrações rodoviárias [54]. Devo precisar que, em conformidade com o artigo 18.º da Decisão-Quadro 2005/214, esta não prejudica a aplicação desse acordo desde que permita ir além do disposto na mesma e contribua para simplificar ou facilitar ainda mais os procedimentos de execução das sanções pecuniárias. É certo que, como referiu o Governo austríaco, aquele acordo não é aplicável *ratione temporis* ao presente processo, uma vez que entrou em vigor, no que lhe diz respeito, em 28 de agosto de 2018. Todavia, as suas disposições parecem-me interessantes. Com efeito, tanto o Estado de emissão como o Estado de execução são aqui partes num acordo que tem especificamente por objeto, nos termos do seu artigo 6.º, n.º 1, instituir uma cooperação para efeitos de execução transfronteiras das sanções pecuniárias impostas pela prática de uma infração rodoviária.

[51] V. Acórdão de 4 de março de 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, n.º 55).

[52] V. terceiro considerando do acordo referido no n.º 61 das presentes conclusões.

[53] V. artigo L121-2 do Código da Estrada [francês].

[54] A seguir «Acordo de 11 de outubro de 2012».

81. Ora, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, do Acordo de 11 de outubro de 2012, as «infrações rodoviárias» incluem não só as infrações em matéria de segurança rodoviária enunciadas no artigo 2.º da Diretiva 2015/413[55] mas também as infrações relativas à *falta de colaboração* do detentor ou do proprietário do veículo ou de qualquer outra pessoa suspeita de ter cometido uma infração rodoviária, desde que essas infrações se encontrem previstas no direito do Estado em cujo território foi cometida a infração. Assim, decorre do artigo 1.º, n.º 2, desse acordo que a cooperação instituída pelos Estados partes abrange a execução das sanções pecuniárias impostas, nomeadamente, por falta de colaboração do proprietário do veículo que esteve implicado na prática de uma infração rodoviária.

82. A interpretação que preconizo é igualmente confirmada pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Com efeito, no Acórdão Weh c. Áustria[56], esse Tribunal distinguiu claramente, no domínio das infrações rodoviárias, a sanção imposta ao proprietário do veículo que não forneceu a identificação do condutor responsável pela prática da infração rodoviária, violando assim a obrigação que lhe incumbe nos termos do § 103, n.º 2, da KFG 1967, da sanção de que poderá ser objeto pela prática da infração rodoviária.

83. Por conseguinte, no estado atual do direito da União, considero que uma obrigação como a que está em causa, por força da qual o proprietário de um veículo deve fornecer a identificação do condutor suspeito de ter cometido uma infração rodoviária, é uma regra que rege a circulação rodoviária na aceção do artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 e que a violação dessa obrigação se integra numa «conduta que infrinja o código da estrada» na aceção dessa disposição.

84. Esta interpretação é confirmada pela finalidade da Decisão-Quadro 2005/214.

2. Objetivo da Decisão-Quadro 2005/214

85. A Decisão-Quadro 2005/214 tem por objetivo permitir uma aplicação mais eficaz da lei às infrações, nomeadamente rodoviárias, instituindo um mecanismo de cooperação entre as autoridades nacionais competentes em matéria de aplicação da lei.

86. Resulta dos considerandos 2 e 4 da Decisão-Quadro 2005/214 que a cooperação que institui tem por objetivo permitir uma aplicação mais eficaz das sanções pecuniárias impostas aos proprietários de veículos registados noutro Estado-Membro pela prática de infrações rodoviárias. Essas infrações revestem uma dimensão transfronteiriça e podem ser particularmente graves. Por conseguinte, a finalidade é assegurar uma aplicação mais eficaz da lei às referidas infrações, a qual, pelo seu efeito dissuasor, deve igualmente incitar os condutores a respeitar as regras de circulação rodoviária dos Estados-Membros que atravessam.

87. Neste contexto, excluir das infrações ao código da estrada referidas no artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 uma infração como a que está em causa, relativa à violação da obrigação de identificar o condutor suspeito de ter cometido uma infração rodoviária, parece comprometer a realização desse objetivo.

[55] Na sequência da anulação da Diretiva 2011/82 pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 6 de maio de 2014, Comissão/Parlamento e Conselho (C-43/12, EU:C:2014:298), por ter uma base jurídica errada, aquela foi substituída pela Diretiva 2015/413 cujo conteúdo é idêntico ao da Diretiva 2011/82.

[56] TEDH, 8 de abril de 2004, Weh c. Áustria, CE:ECHR:2004:0408JUD003854497, §§ 52 a 56. V., também, TEDH, 24 de março de 2005, Rieg c. Áustria, CE:ECHR:2005:0324JUD006320700, §§ 31 e 32.

88. Com efeito, essa exclusão poderia privar a autoridade competente do Estado de emissão da possibilidade de punir o proprietário de um veículo se esse veículo estiver registado noutro Estado-Membro. Isto conduziria a uma rutura da igualdade de tratamento, mas acabaria sobretudo por privar a autoridade competente do Estado de emissão da possibilidade de acionar judicialmente e punir os condutores de veículos registados noutro Estado-Membro aos quais é imputada uma infração rodoviária no território do Estado de emissão, mesmo que possam representar um perigo para os restantes utentes da estrada na União.

89. É certo que uma infração como a que está em causa, relativa à violação da obrigação de identificar o condutor, constitui, à primeira vista, uma infração menor, uma vez que dela não resulta nenhum prejuízo material ou vítima estradal. No entanto, o seu efeito cumulado em todo o território da União parece-me ser de grande importância e a sua punição essencial para garantir o respeito das regras de circulação rodoviária num espaço sem fronteiras internas. Com efeito, a obrigação de identificação em causa é aplicável qualquer que seja a infração rodoviária cometida pelo condutor do veículo. Pode tratar-se de uma infração rodoviária menor, como o estacionamento indevido, embora, quanto a essa infração, o legislador da União tenha previsto que a autoridade competente do Estado de execução pode recusar o reconhecimento ou a execução da decisão se a sanção pecuniária for inferior ou igual a 70 euros [57]. Pode igualmente tratar-se de uma infração mais grave, como o desrespeito da obrigação de parar imposta pela luz vermelha de regulação do trânsito ou um excesso de velocidade, que deu origem ao presente processo. Ora, esses comportamentos são o reflexo de experiências diárias em todo o território da União. Privar o Estado de emissão dos meios de acionar judicialmente e punir esses comportamentos pelo facto de o veículo em causa estar registado noutro Estado-Membro parece-me incompatível com a vontade de o legislador da União estabelecer um espaço de liberdade, de segurança e de justiça baseado na cooperação judiciária entre os Estados-Membros.

90. Por conseguinte, à luz de todos estes elementos, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 deve ser interpretado no sentido de que a infração relativa a uma «conduta que infrinja o código da estrada» abrange o comportamento do proprietário de um veículo que se recusa a identificar o condutor que é suspeito de ter cometido uma infração rodoviária.

V. Conclusão

91. Atendendo às considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Zalaegerszegi Járásbíróság (Tribunal de Primeira Instância de Zalaegerszeg, Hungria) do seguinte modo:

1) O artigo 7.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/214/JAI do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias, deve ser interpretado no sentido de que a autoridade competente do Estado-Membro de execução pode recusar o reconhecimento e a execução de uma decisão quando a infração, tal como definida no direito do Estado-Membro de emissão, não integra a infração ou a categoria de infrações à qual a autoridade competente do Estado-Membro de emissão se refere na certidão apensa a essa decisão, para efeitos de aplicação do artigo 5.º, n.º 1, dessa decisão-quadro.

[57] Em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, alínea h), da Decisão-Quadro 2005/214, a autoridade competente do Estado de execução pode recusar o reconhecimento e a execução da decisão se for previsto que a sanção pecuniária é inferior a 70 euros ou ao equivalente deste montante.

A autoridade competente do Estado-Membro de execução só pode recusar o reconhecimento e a execução da referida decisão na medida em que o procedimento de consulta previamente instaurado com base no artigo 7.º, n.º 3, da referida decisão-quadro não tenha permitido corrigir o erro de que enfermaria a mesma decisão.

2) O artigo 5.º, n.º 1, trigésimo terceiro travessão, da Decisão-Quadro 2005/214 deve ser interpretado no sentido de que a infração relativa a uma «conduta que infrinja o código da estrada» abrange o comportamento do proprietário de um veículo que se recusa a identificar o condutor suspeito de ter cometido uma infração rodoviária.