Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

24 de fevereiro de 2022*

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Diretiva 2014/40/UE — Artigo 23.º, n.º 3 — Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para a Luta Antitabaco — Proibição de vender produtos do tabaco a menores — Regime de sanções — Sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas — Obrigação que incumbe aos vendedores de produtos do tabaco de se certificarem da idade do comprador no momento de venda desses produtos — Coima — Exploração de uma tabacaria — Suspensão da licença de exploração por um período de quinze dias — Princípio da proporcionalidade — Princípio da precaução»

No processo C-452/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisão de 5 de agosto de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 23 de setembro de 2020, no processo

PJ

contra

Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio dei monopoli per la Toscana,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev (relator), presidente de secção, I. Ziemele, T. Von Danwitz, P. G. Xuereb e A. Kumin, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de PJ, por A. Celotto, avvocato,

* Língua do processo: italiano.

– em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

– em representação do Governo húngaro, por M. Fehér, G. Koós e R. Kissné Berta, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por C. Hödlmayr e A. Spina, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de outubro de 2021,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos princípios da proporcionalidade e da precaução, do artigo 5.º TUE, dos considerandos 8, 21 e 60, bem como do artigo 1.º e do artigo 23.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1, e retificação no JO 2015, L 150, p. 24).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe PJ à l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli — Ufficio dei monopoli per la Toscana (Serviço Aduaneiro e de Monopólios — Serviço Aduaneiro da Toscana, Itália, a seguir «Serviço Aduaneiro») e ao Ministero dell'economia e delle finanze (Ministério da Economia e das Finanças, Itália), a propósito da legalidade de uma decisão do Serviço Aduaneiro mediante a qual este aplicou à PJ uma sanção pecuniária e uma sanção administrativa acessória que consiste em suspender a sua licença de exploração da tabacaria por um período de quinze dias.

Quadro jurídico

Direito internacional

3 Através da Decisão 2004/513/CE do Conselho, de 2 de junho de 2004 (JO 2004, L 213, p. 8), a Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde (OMS) para a Luta Antitabaco, assinada em Genebra, em 21 de maio de 2003 (a seguir «CQLAT»), foi aprovada em nome da União Europeia. Nos termos do preâmbulo da CQLAT, as partes nesta convenção-quadro reconhecem que «dados científicos provaram irrefutavelmente que o consumo e a exposição ao fumo de tabaco são causa de morte, de doença e de incapacidade e que existe um desfasamento entre a exposição ao cigarro e a utilização de outros produtos do tabaco e o aparecimento de doenças ligadas ao tabaco».

4 O artigo 16.º, n.os 1 e 6, da CQLAT prevê:

«1. Cada Parte adotará e aplicará as medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes ao nível governamental apropriado para proibir a venda de produtos do tabaco às pessoas que não tenham atingido a idade prevista em direito interno ou fixada pela legislação nacional, ou a idade de 18 anos. Estas medidas podem incluir:

a) A exigência de que todos os vendedores de produtos do tabaco afixem de forma visível e destacada no seu ponto de venda um aviso de proibição da venda de tabaco a menores e, em caso de dúvida, peçam a cada comprador que comprove, por meios apropriados, que atingiu a idade legal;

b) A proibição de vender produtos do tabaco tornando-os diretamente acessíveis, por exemplo, nos expositores das lojas;

c) A proibição do fabrico e da venda de confeitaria, brinquedos ou outros objetos sob a forma de produtos de tabaco que sejam apelativos para os menores;

d) medidas tomadas para garantir que os distribuidores automáticos de produtos do tabaco sob a sua responsabilidade não são acessíveis a menores e que não façam publicidade à venda desses produtos a menores.

[...]

6. Cada Parte adotará e aplicará as medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes, incluindo sanções contra os vendedores e os distribuidores, a fim de garantir o respeito das obrigações referidas nos n.os 1 a 5 do presente artigo.»

Direito da União

5 Os considerandos 7, 8, 21, 48 e 60 da Diretiva 2014/40 enunciam:

«(7) É também necessária uma ação legislativa a nível da União a fim de dar aplicação à [CQLAT], cujas disposições vinculam a União e os seus Estados-Membros. As disposições da CQLAT relativas à regulamentação da composição dos produtos do tabaco, à regulamentação das informações a prestar sobre os produtos do tabaco, à embalagem e rotulagem de produtos do tabaco, à publicidade e ao comércio ilegal de produtos do tabaco são particularmente pertinentes. As Partes na CQLAT, incluindo a União e os Estados-Membros, adotaram por consenso durante várias conferências um conjunto de diretrizes para a aplicação das disposições da CQLAT.

(8) Nos termos do artigo 114.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), um elevado nível de proteção da saúde deverá ser tomado como base para propostas legislativas e, em particular, deverão ser tidos em conta novos desenvolvimentos assentes em factos científicos. Os produtos do tabaco não são mercadorias vulgares pelo que, tendo em conta os efeitos particularmente nocivos de tabaco na saúde humana, deverá ser dada uma grande importância à proteção da saúde, em especial para reduzir a prevalência do tabagismo entre os jovens.

[...]

(21) Em consonância com as finalidades da presente diretiva, a saber, facilitar o bom funcionamento do mercado interno do tabaco e produtos afins, partindo de um elevado nível de proteção da saúde, e com a Recomendação 2003/54/CE do Conselho [de 2 de dezembro de 2002, relativa à prevenção do tabagismo e a iniciativas destinadas a reforçar a luta antitabaco (JO 2003, L 22, p. 31)], os Estados-Membros deverão ser incentivados a impedir a venda de tais produtos a crianças e adolescentes, adotando as medidas apropriadas para estabelecer e aplicar limites de idade.

[...]

(48) Além disso, a presente diretiva não harmoniza regras sobre ambientes sem fumo de tabaco, sobre regimes nacionais de vendas ou publicidade nacional, ou sobre a utilização de marcas de tabaco em produtos ou serviços não relacionados com o tabaco ("brand-stretching"), nem introduz limites de idade para os cigarros eletrónicos ou recargas. Em todo o caso, a apresentação e a publicidade desses produtos não deverão conduzir à promoção do consumo de tabaco ou criar confusão com produtos do tabaco. Cabe aos Estados-Membros regulamentar tais matérias na sua jurisdição, e nesse sentido são incentivados a fazê-lo.

[...]

(60) Atendendo a que os objetivos da presente diretiva, a saber, aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à sua dimensão e aos seus efeitos, ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º TUE. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para alcançar esses objetivos.»

6 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva tem por objetivo a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes:

a) Aos ingredientes e emissões dos produtos do tabaco e às obrigações de comunicação relacionadas, incluindo os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono dos cigarros;

b) A certos aspetos da rotulagem e embalagem de produtos do tabaco, incluindo as advertências de saúde a figurar nas embalagens individuais de produtos do tabaco e qualquer embalagem exterior, bem como aos elementos de rastreabilidade e de segurança que são aplicados aos produtos do tabaco a fim de garantir a sua conformidade com a presente diretiva;

c) À proibição de comercializar tabaco para uso oral;

d) Às vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco;

e) À obrigação de notificação de novos produtos do tabaco;

f) À comercialização e rotulagem de certos produtos relacionados com produtos do tabaco, nomeadamente cigarros eletrónicos e recargas e produtos à base de plantas para fumar;

para facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins, tendo por base um elevado nível de proteção da saúde humana, especialmente dos jovens, e cumprir as obrigações da União decorrentes da [CQLAT].»

7 O artigo 23.º, n.º 3, da referida diretiva tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros estabelecem as regras relativas às sanções que devem ser impostas em caso de violação das disposições nacionais adotadas ao abrigo da presente diretiva e tomam todas as medidas necessárias para a sua execução. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. As sanções administrativas pecuniárias que possam ser impostas em resultado de violações de caráter intencional podem ser estabelecidas de modo a compensar a vantagem económica que se procurou obter pela violação.»

Direito italiano

8 O artigo 25.º, segundo parágrafo do regio decreto n.º 2316 — Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Decreto-Real n.º 2316 que Aprova a Codificação das Leis relativas à Proteção e Assistência à Maternidade e à Infância), de 24 de dezembro de 1934 (GURI n.º 47, de 25 de fevereiro de 1935, p. 811), conforme substituído pelo artigo 24.º, n.º 3, do decreto legislativo n.º 6 — Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (Decreto Legislativo n.º 6 — relativo à Transposição Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE), de 12 de janeiro de 2016 (GURI n.º 13, de 18 de janeiro de 2016, p. 102) (a seguir «Decreto Legislativo n.º 6/2016») dispõe:

«Qualquer pessoa que venda produtos de tabaco, cigarros eletrónicos ou recargas que contenham nicotina, ou ainda novos produtos de tabaco, é obrigada a exigir que o comprador lhe apresente um documento de identidade no momento da compra, exceto se for evidente que o comprador é maior de idade.

Qualquer pessoa que venda ou forneça produtos do tabaco ou cigarros eletrónicos ou recargas que contenham nicotina ou novos produtos do tabaco a menores de dezoito anos é passível de aplicação de uma coima de 500 euros a 3 000 euros e de suspensão da sua licença de exploração por um período de quinze dias. Em caso de reincidência, a pessoa é passível de coima administrativa pecuniária de 1 000 euros a 8 000 euros e a revogação da sua licença de exploração.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

9 PJ é titular de uma licença de exploração de uma tabacaria, que o autoriza a vender produtos do tabaco sujeitos a um monopólio do Estado em Itália.

10 No mês de fevereiro de 2016, durante uma inspeção do Serviço Aduaneiro, este constatou que PJ tinha vendido cigarros a um menor.

11 Em aplicação do artigo 24.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 6/2016, o Serviço Aduaneiro aplicou a PJ uma coima administrativa no montante de 1 000 euros e uma sanção administrativa acessória que consistiu em suspender a sua licença de exploração da tabacaria por um período de quinze dias.

12 PJ pagou a coima que lhe foi aplicada. Em contrapartida, impugnou no Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunal Administrativo Regional da Toscana, Itália) a sanção administrativa acessória através da qual a sua licença de exploração da tabacaria foi suspensa. Este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso de PJ por Sentença de 27 de novembro de 2018.

13 PJ interpôs recurso da sentença do Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunal Administrativo Regional da Toscana) para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), o órgão jurisdicional de reenvio. Alegou que a regulamentação em causa no processo principal era incompatível com a Diretiva 2014/40, designadamente porque a suspensão da sua licença de exploração revestia caráter excessivo e desproporcionado, porque essa sanção lhe era aplicada na sequência de uma infração única cometida pela primeira vez. PJ sustentou, assim, que essa legislação fazia primar o princípio da precaução a fim de garantir o direito à saúde dos menores, o que deu origem a uma violação do princípio da proporcionalidade.

14 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, ao examinar a proporcionalidade das sanções em causa no processo principal, há que ter em conta a preponderância que a Diretiva 2014/40 confere à proteção da saúde dos jovens.

15 Este órgão jurisdicional entende que, no âmbito de uma ponderação entre, por um lado, o interesse de proteger a saúde dos jovens, e, por outro, o direito de os operadores económicos exercerem uma atividade comercial que consiste na venda de produtos do tabaco, o artigo 23.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40 deixa aos Estados-Membros a missão de estabelecer os regimes de sanções destinados a alcançar o objetivo de impedir o consumo de produtos do tabaco por menores. O referido órgão jurisdicional acrescenta que, embora essa disposição preveja que as sanções financeiras impostas podem ser de molde a neutralizar a vantagem financeira obtida em razão da infração, não é menos verdade que o legislador da União não excluiu a possibilidade de impor sanções administrativas que não sejam pecuniárias.

16 Nessas circunstâncias, o mesmo órgão jurisdicional entende que, ao prever a suspensão das licenças de exploração que permitem aos operadores económicos vender produtos do tabaco, o legislador italiano, em conformidade com as exigências da Diretiva 2014/40, faz primar a o interesse em proteger a saúde humana sobre o direito do empresário de vender produtos do tabaco. Por conseguinte, as perdas financeiras dos empresários sofridas em razão dessa suspensão são justificadas e razoáveis.

17 Foi nestas condições que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 25.º, n.º 2, do [Decreto Real n.º 2316, de 24 de dezembro de 1934], substituído pelo artigo 24.º, n.º 3, do [Decreto Legislativo n.º 6, de 2016], na parte em que estabelece que "qualquer pessoa que venda ou forneça a menores de dezoito anos produtos do tabaco ou cigarros

eletrónicos ou recargas, que contenham nicotina ou novos produtos do tabaco, está sujeita à aplicação de uma coima de 500,00 a 3 000,00 euros e à suspensão pelo período de quinze dias da licença para o exercício da atividade", viola os princípios do direito da União da proporcionalidade e da precaução, conforme resultam do artigo 5.º TUE, do artigo 23.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40, bem como dos considerandos 21 e 60 [dessa diretiva], ao dar primazia ao princípio da precaução sem o mitigar com o princípio da proporcionalidade e sacrificar, desse modo, de forma desproporcionada, os interesses dos agentes económicos a favor da proteção do direito à saúde, não garantindo, assim, o justo equilíbrio entre os diferentes direitos fundamentais, para mais aplicando uma sanção que, em violação do disposto no considerando 8 [da referida diretiva], não prossegue de forma eficaz o objetivo de desincentivar a prevalência do tabagismo entre os jovens?»

Quanto à questão prejudicial

Observações preliminares

18 No âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas. Com efeito, o Tribunal tem por missão interpretar todas as disposições do direito da União de que os órgãos jurisdicionais nacionais necessitem para decidir dos litígios que lhes são submetidos, ainda que essas disposições não sejam expressamente referidas nas questões que lhe são apresentadas por esses órgãos jurisdicionais [Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complemento de pensão para as mães), C-450/18, EU:C:2019:1075, n.º 25 e jurisprudência referida].

19 No presente processo, embora, no plano formal, o órgão jurisdicional de reenvio tenha limitado as suas questões exclusivamente à interpretação das disposições do artigo 5.º TUE e da Diretiva 2014/40, tal circunstância não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, quer esse órgão jurisdicional lhes tenha ou não feito referência no enunciado da sua questão. A este respeito, cabe ao Tribunal de Justiça extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do referido direito que requerem interpretação, tendo em conta o objeto do litígio [v., neste sentido, Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complemento de pensão para as mães), C-450/18, EU:C:2019:1075, n.º 26].

20 No caso em apreço, como resulta da decisão de reenvio, na sequência de um controlo do Serviço Aduaneiro, este constatou que PJ tinha vendido cigarros a um menor, em violação da proibição de venda de produtos do tabaco a menores. Consequentemente, o Serviço Aduaneiro aplicou-lhe, com fundamento no direito nacional, uma sanção administrativa pecuniária e uma sanção administrativa acessória que consistiu em suspender a sua licença de exploração da tabacaria por um período de quinze dias.

21 Neste contexto, no que respeita, em primeiro lugar, à aplicabilidade do artigo 5.º TUE ao caso em apreço, há que salientar que resulta da decisão de reenvio que, ao fazer referência a este artigo, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, mais precisamente, sobre a interpretação do princípio da proporcionalidade, conforme previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE.

22 A este respeito, importa recordar que esta disposição diz respeito à ação das instituições da União. doem conformidade com o primeiro parágrafo desta disposição, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. Quanto ao segundo parágrafo, a mesma disposição, este diz respeito às instituições da União e impõe-lhes que se conformem com o princípio da proporcionalidade quando atuam no exercício de uma competência (Despacho de 13 de fevereiro de 2020, MAK TURS, C-376/19, não publicado, EU:C:2020:99, n.º 18 e jurisprudência referida).

23 Ora, no caso em apreço, a disposição nacional consta do Decreto Legislativo n.º 6/2016 adotado pelo legislador italiano e diz respeito à aplicação de sanções administrativas em caso de violação da proibição de venda de produtos do tabaco aos menores em Itália. Nestas condições, o artigo 5.º, n.º 4, TUE não se aplica a uma situação como a que está em causa no processo principal.

24 Em segundo lugar, quanto à aplicação da Diretiva 2014/40 e do seu artigo 23.º, n.º 3, no caso em apreço, saliente-se, em primeiro lugar, que, nos termos do considerando 21 dessa diretiva, em conformidade, por um lado, com o objetivo desta, a saber, facilitar o bom funcionamento do mercado interno do tabaco e dos produtos afins, tendo por base um elevado nível de proteção da saúde, designadamente dos jovens e, por outro, com a Recomendação 2003/54, os Estados-Membros deverão ser incentivados a impedir a venda desses produtos a crianças e adolescentes, adotando as medidas apropriadas destinadas a fixar limites de idade e a fazê-los respeitar.

25 Dito isto, como o advogado-geral salientou, em substância, no n.º 51 das suas conclusões, esse incentivo não está traduzido na Diretiva 2014/40 por uma disposição que imponha uma obrigação de adotar medidas que proíbam a venda de produtos do tabaco a menores.

26 Com efeito, resulta do considerando 48 dessa diretiva que esta não harmoniza as modalidades de venda de tabaco nos mercados nacionais. Este considerando prevê igualmente que os Estados-Membros podem legislar livremente na matéria dentro dos limites da sua própria jurisdição e são incentivados a fazê-lo.

27 Nestas condições, como realçou, em substância, o advogado-geral no n.º 45 das suas conclusões, há que considerar que a Diretiva 2014/40 não procedeu à harmonização desses aspetos da venda dos produtos do tabaco que dizem respeito à venda desses produtos a menores.

28 Por conseguinte, nem o artigo 23.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40 nem a própria diretiva são aplicáveis no caso em apreço.

29 Em terceiro lugar, importa recordar que a CQLAT foi aprovada em nome da União pela Decisão 2004/513.

30 A este respeito, o Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que um acordo internacional celebrado pela União faz parte integrante do direito desta última, a contar da sua entrada em vigor [Acórdão de 6 de outubro de 2020, Comissão/Hungria (Ensino Superior), C-66/18, EU:C:2020:792, n.º 69 e jurisprudência referida]. Daqui resulta, como realçou o advogado-geral no n.º 55 das suas conclusões, que a CQLAT faz parte integrante do direito da União.

31 Resulta do artigo 16.º, n.º 1, desta convenção-quadro, epigrafado «Venda a menores e pelos menores», que cada parte na referida convenção-quadro adota e aplica medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes, a nível governamental para proibir a

venda de produtos do tabaco a pessoas que não tenham ainda atingido a idade prevista no direito interno ou fixada pela legislação nacional, ou a idade de dezoito anos. Nos termos do n.º 6 desse artigo, cada parte na mesma convenção-quadro adota e aplica as medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes, incluindo sanções contra os vendedores e os distribuidores, a fim de garantir o cumprimento das obrigações referidas nos n.ºs 1 a 5 do referido artigo 16.º

32 Nestas condições, há que considerar que uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal deve, em princípio, ser apreciada à luz das exigências instituídas no artigo 16.º da CCLAT.

33 Ora, como o advogado-geral salientou, em substância, no n.º 59 das suas conclusões, na medida em que a CQLAT é parte integrante do direito da União, a sua aplicação deve respeitar o princípio da proporcionalidade enquanto princípio geral do direito da União.

34 No que diz respeito, em quarto e último lugar, à aplicabilidade do princípio de precaução no caso presente, importa recordar que esse princípio implica que, quando subsistam incertezas quanto à existência ou ao alcance de riscos, podem ser tomadas medidas de proteção sem que seja necessário esperar que a realidade e gravidade de tais riscos sejam plenamente demonstradas (v., nesse sentido, Acórdão de 6 de maio de 2021, Bayer CropScience e Bayer/Comissão, C-499/18 P, EU:C:2021:367, n.º 80). A este respeito, basta realçar, por um lado, que nenhuma das partes no processo nega os riscos associados ao consumo dos produtos do tabaco de fumar e, por outro, que resulta do preâmbulo da CQLAT que os dados científicos provaram irrefutavelmente que o consumo de tabaco e a exposição ao fumo do tabaco são a causa de morte, de doença e de incapacidade e que existe um desfasamento entre a exposição ao cigarro e a utilização de outros produtos do tabaco e o aparecimento de doenças ligadas ao tabaco. Consequentemente, como salientou o advogado-geral no n.º 65 das suas conclusões, este princípio não se aplica à situação em causa no processo principal.

35 Nessas condições, há que entender a questão submetida no sentido de que visa, em substância, saber se o princípio da proporcionalidade se opõe a uma legislação nacional que, em caso de primeira violação da proibição de venda de produtos do tabaco a menores, prevê, além da aplicação de uma coima administrativa, a suspensão da licença de exploração que autoriza o operador económico que violou essa proibição a vender esses produtos por um período de quinze dias.

Resposta do Tribunal de Justiça

36 Segundo jurisprudência constante, na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis em caso de inobservância dos requisitos previstos num regime instituído por esta legislação, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas. Devem, porém, exercer as suas competências no respeito do direito da União e dos seus princípios gerais e, por conseguinte, no respeito do princípio da proporcionalidade (Acórdão de 6 de outubro de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, n.º 84 e jurisprudência referida).

37 Em especial, as medidas administrativas ou repressivas permitidas por uma legislação nacional não devem exceder os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legitimamente prosseguidos por essa legislação (v., nesse sentido, Acórdão de 19 de outubro de

2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.º 39 e jurisprudência referida, bem como Despacho de 12 de julho de 2018, Pinzaru e Cirstinoiu, C-707/17, não publicado, EU:C:2018:574, n.º 27 e jurisprudência referida).

38 Com efeito, quando existe uma opção entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desmedidos em relação aos objetivos visados (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de outubro de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.º 39 e de 6 de maio de 2021, Bayer CropScience e Bayer/Comissão, C-499/18 P, EU:C:2021:367, n.º 166).

39 Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisou que o rigor das sanções deve ser adequado à gravidade das violações que aquelas reprimem, designadamente assegurando um efeito realmente dissuasivo, respeitando simultaneamente o princípio geral da proporcionalidade (Despacho de 12 de julho de 2018, Pinzaru e Cirstinoiu, C-707/17, não publicado, EU:C:2018:574, n.º 28 e jurisprudência referida).

40 Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio, único competente para interpretar e aplicar o direito nacional, apreciar se, no presente caso, a suspensão da licença de exploração de uma tabacaria, para além da coima que lhe foi imposta, é proporcionada à realização do objetivo legítimo prosseguido pela proibição da venda de produtos do tabaco a menores, a saber, a proteção da saúde humana e a redução, designadamente, da prevalência do tabagismo nos jovens, é igualmente verdade que o Tribunal de Justiça pode-lhe fornecer todos os elementos de interpretação do direito da União que possam permitir-lhe determinar se é esse o caso [v., nesse sentido, Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, K. M. (Sanções aplicadas ao capitão de um navio), C-77/20, EU:C:2021:112, n.º 39].

41 No caso em apreço, resulta do artigo 24.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 6/2016 que o legislador italiano previu um cúmulo de sanções, em caso de primeira violação da proibição de venda de produtos do tabaco aos menores, que consiste, por um lado, em aplicar uma sanção pecuniária e, por outro, em suspender a licença de exploração da tabacaria do infrator por quinze dias.

42 No que respeita a esse cúmulo de sanções, o Governo italiano observa que, à época do regime de sanções anterior, que previa unicamente sanções pecuniárias, considerações económicas levaram os revendedores de produtos do tabaco a correr o risco de serem sancionados por uma violação da proibição de vender esses produtos aos menores. A simples imposição de uma coima não teria, portanto, permitido reduzir o consumo de tabaco dos jovens.

43 A este respeito, há que salientar, em primeiro lugar, que o artigo 16.º, n.º 6, da CQLAT não exclui a possibilidade de impor, além de uma coima administrativa, sanções administrativas diferentes das sanções pecuniárias, como a suspensão da licença de um operador económico que violou a proibição de vender produtos do tabaco a menores.

44 Em segundo lugar, há que considerar que, para que essa sanção assegure um efeito realmente dissuasivo, respeitando simultaneamente o princípio geral da proporcionalidade, os infratores devem ser efetivamente privados das vantagens económicas decorrentes das infrações ligadas à venda de produtos do tabaco aos menores e as sanções devem permitir produzir efeitos proporcionados à gravidade das infrações, de modo a desencorajar eficazmente qualquer pessoa de cometer infrações da mesma natureza.

45 Nessas condições, afigura-se que um sistema de sanções como o que está em causa no processo principal que prevê, além da aplicação de uma coima, a suspensão da licença de exploração da tabacaria do operador económico em causa enquanto sanção administrativa acessória pode enfraquecer fortemente, ou mesmo eliminar, as considerações económicas suscetíveis de levar revendedores de produtos do tabaco a vender produtos do tabaco aos menores apesar da proibição de tais vendas.

46 Assim, as sanções previstas pelo legislador italiano são suscetíveis, por um lado, de neutralizar a vantagem financeira obtida graças à infração e, por outro, de incitar os operadores económicos a respeitarem as medidas que proíbem a venda de produtos do tabaco aos menores.

47 Um sistema de sanções como o que está em causa no processo principal afigura-se, portanto, adequado para alcançar o objetivo de proteção da saúde humana e de reduzir, designadamente, a prevalência do tabagismo nos jovens, conforme enunciado na CQLAT.

48 Quanto à questão de saber se o rigor das sanções previstas pela regulamentação nacional não excede os limites do necessário à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela legislação em causa, importa, em primeiro lugar, examinar as eventuais repercussões da suspensão da licença de exploração da tabacaria do operador económico em causa quanto ao seu direito legítimo de exercer uma atividade empresarial.

49 A esse respeito, há que recordar que, como resulta do artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e dos artigos 9.° TFUE, 114.°, n.º 3, TFUE e 168.°, n.º 1, TFUE, um elevado nível de proteção da saúde humana deve ser assegurado na definição e na execução de todas as políticas e ações da União (Acórdão de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o., C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 157).

50 Segundo jurisprudência constante, o objetivo de proteção da saúde reveste uma importância preponderante em relação aos interesses de ordem económica, sendo a importância desse objetivo suscetível de justificar consequências económicas negativas, mesmo de amplitude considerável (Acórdão de 22 de novembro de 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, n.º 54).

51 Por conseguinte, há que considerar, como o advogado-geral, em substância, salientou no n.º 75 das suas conclusões, que a suspensão da licença de exploração de uma tabacaria, por um período de tempo limitado, em caso de primeira violação da proibição de venda de produtos do tabaco aos menores não pode, em princípio, ser considerada uma violação desmesurada do direito legítimo dos operadores económicos de exercerem a sua atividade empresarial.

52 Em segundo lugar, no que respeita às modalidades de determinação das sanções no caso em apreço, há que realçar, em primeiro lugar, que, embora o artigo 24.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 6/2016 preveja a suspensão de uma licença de exploração de uma tabacaria por um período fixado em quinze dias, ser igualmente verdade que prevê igualmente que essa suspensão é acompanhada de coimas em caso de primeira violação da proibição de venda de produtos do tabaco aos menores, que variam consoante a gravidade da infração em causa, o que revela uma certa gradação e a progressividade na determinação das sanções que podem ser aplicadas.

53 Com efeito, verifica-se que esta disposição prevê modalidades de determinação das coimas que permitem fixá-las sopesando todas as circunstâncias do caso concreto, em particular a gravidade do comportamento ilícito do operador económico em causa.

54 Nestas condições, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 79 das suas conclusões, o equilíbrio entre o rigor das sanções e a gravidade da infração em causa parece ser assegurado pelas coimas que acompanham a suspensão da licença de exploração da tabacaria do infrator que variam consoante a gravidade da infração em causa. Com efeito, no caso em apreço, o montante da coima aplicada ao recorrente no processo principal ascendia a 1 000 euros, a saber, um montante correspondente aos limites inferiores dos montantes previstos no caso de uma primeira infração.

55 Em segundo lugar, observe-se que a suspensão da licença de exploração está prevista apenas por um período de quinze dias.

56 Afigura-se, portanto, que esta sanção acessória, considerada no seu contexto, constitui uma medida que, em caso de primeira violação da proibição de venda de produtos do tabaco aos menores, visa, designadamente, sancionar a infração cometida pelos revendedores desses produtos e dissuadi-los de violar novamente esta proibição, eliminando as considerações económicas suscetíveis de levar esses revendedores a vender produtos do tabaco aos menores apesar da proibição dessas vendas, sem culminar numa revogação da licença, revogação esta que só está prevista, como resulta do artigo 24.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 6/2016, em caso de reincidência.

57 Nestas condições, atendendo à gravidade da infração e sem prejuízo da verificações que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, não se afigura que um sistema de sanções como o que está em causa no processo principal que, a fim de privar os infratores das vantagens económicas que decorrem da violação da proibição de vender produtos do tabaco a menores e de os dissuadir de violarem essa proibição, prevê, além de uma coima administrativa, a suspensão de uma licença de exploração de uma tabacaria por um período fixado em quinze dias em caso de primeira violação excede os limites do necessário para garantir o objetivo de proteger a saúde humana e de reduzir, designadamente, a prevalência do tabagismo nos jovens.

58 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o princípio da proporcionalidade deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que, em caso de primeira violação da proibição de venda de produtos do tabaco aos menores, prevê, além da aplicação de uma coima administrativa, a suspensão da licença de exploração que autoriza o operador económico que violou essa obrigação a vender esses produtos por um período de quinze dias, desde que essa regulamentação não exceda os limites daquilo que é adequado e necessário à realização do objetivo de proteger a saúde humana e de reduzir, designadamente, a prevalência do tabagismo nos jovens.

Quanto às despesas

59 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O princípio da proporcionalidade deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que, em caso de primeira violação da proibição de venda de produtos do

tabaco aos menores, prevê, além da aplicação de uma coima administrativa, a suspensão por um período de quinze dias da licença de exploração que autoriza o operador económico que violou essa obrigação a vender esses produtos por um período de quinze dias, desde que essa regulamentação não exceda os limites daquilo que é adequado e necessário à realização do objetivo de proteger a saúde humana e de reduzir, designadamente, a prevalência do tabagismo nos jovens.

Assinaturas