ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

28 de Julho de 2011 *

No processo C-554/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Oberlandesgericht Stuttgart (Alemanha), por decisão de 17 de Dezembro de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 31 de Dezembro de 2009, no processo penal contra

Andreas Michael Seeger,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits e M. Berger (relator), juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,
secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: alemão.

vistas as observações apresentadas:

— em representação de A. M. Seeger, por H.-J. Rieder, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Hathaway, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por N. Yerrell e F. W. Bulst, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (JO L 102, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo penal instaurado a A. M. Seeger, por violação das prescrições dos artigos 3.º, n.º 1, primeira frase, e 15.º, n.º 7, do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (JO L 370, p. 8; EE 07 F4 p. 28), conforme alterado pelo Regulamento n.º 561/2006 (a seguir «Regulamento n.º 3821/85»).

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 3.º do Regulamento n.º 3821/85 prevê:

«1. O aparelho de controlo deve ser instalado e utilizado nos veículos afectos ao transporte rodoviário de passageiros ou de mercadorias matriculados num Estado-Membro, com excepção dos veículos referidos no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 561/2006. […]

2. Os Estados-Membros podem isentar da aplicação do presente regulamento os veículos referidos nos n.ºs 1 e 3 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 561/2006.

[…]»

4 O artigo 15.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3821/85 tem a seguinte redacção:

«7. a) Sempre que o condutor conduza um veículo equipado com um aparelho de controlo em conformidade com o Anexo I, deve poder apresentar, a pedido dos agentes encarregados do controlo:

i) as folhas de registo da semana em curso e as utilizadas pelo condutor n.os 15 dias anteriores;

[…]

No entanto, após 1 de Janeiro de 2008, os períodos referidos nas subalíneas i) e iii) abrangerão o dia em curso e os 28 dias anteriores.

[…]»

5 O artigo 1.º do Regulamento n.º 561/2006 dispõe:

«O presente regulamento estabelece regras em matéria de tempos de condução, pausas e períodos de repouso para os condutores envolvidos no transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros, visando harmonizar as condições de concorrência entre modos de transporte terrestre, especialmente no sector rodoviário, e melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária. O presente regulamento pretende igualmente promover uma melhoria das práticas de controlo e aplicação da lei pelos Estados-Membros e das práticas laborais no sector dos transportes rodoviários.»

6 O artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento tem a seguinte redacção:

«1. O presente regulamento aplica-se ao transporte rodoviário:

a) De mercadorias, em que a massa máxima autorizada dos veículos, incluindo reboques ou semi-reboques, seja superior a 3,5 toneladas, ou

b) De passageiros […]»

7 O artigo 3.º do mesmo regulamento prevê:

«O presente regulamento não se aplica aos transportes rodoviários efectuados por meio de:

[…]

h) Veículos ou conjuntos de veículos com massa máxima autorizada não superior a 7,5 toneladas, utilizados em transportes não comerciais de mercadorias;

[…]»

8 O artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006 prevê:

«Na condição de não prejudicarem os objectivos estabelecidos no artigo 1.º, os Estados-Membros podem conceder isenções aos artigos 5.º a 9.º e submetê-las a condições especiais no seu território ou, com o acordo do Estado interessado, no território de outro Estado-Membro, no caso de transportes efectuados por:

[…]

d) Veículos ou conjuntos de veículos com massa máxima autorizada não superior a 7,5 toneladas, utilizados:

[…]

— que transportem materiais, equipamento ou máquinas a utilizar pelo condutor no exercício da sua profissão.

Estes veículos apenas poderão ser usados num raio de 50 quilómetros a partir da base da empresa e na condição de a actividade principal do condutor não ser a condução dos veículos;

[…]»

Direito nacional

9 O § 8 da Lei do Pessoal Rodoviário (Fahrpersonalgesetz), na sua versão de 19 de Fevereiro de 1987 (BGBl. 1987 I, p. 640), conforme alterada pela Lei de 6 de Julho de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1270, a seguir «FPG»), tem a seguinte redacção:

«(1) Incorre na prática de uma contra-ordenação quem, com dolo ou negligência:

1. Como empresário […]

2. Como condutor […]

   a) infringir um Regulamento […]

   b) infringir uma disposição do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 […]

   […]

3. Como proprietário de um veículo […]

(2) As contra-ordenações previstas no n.º 1, pontos 1 e 3, são punidas com coima até 15 000 euros; nos outros casos, são punidas com coima até 5 000 euros.»

10 O § 18 do Regulamento do Pessoal Rodoviário (Fahrpersonalverordnung) de 27 de Junho de 2005 (BGBl. 2005 I, p. 182), conforme alterado pelo Regulamento de 22 de Janeiro de 2008 (BGBl. 2008 I, p. 54, a seguir «FPV»), tem a seguinte redacção:

«(1) Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 561/2006 e do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3821/85, os artigos 5.º a 9.º do Regulamento (CE) n.º 561/2006 e o Regulamento (CEE) n.º 3821/85 não se aplicam às seguintes categorias de veículos abrangidos pela [FPG]:

[…]

4. Veículos ou conjuntos de veículos com massa máxima autorizada não superior a 7,5 toneladas, utilizados num raio de 50 quilómetros a partir da base da empresa

[…]

b) que transportem materiais, equipamento ou máquinas a utilizar pelo condutor no exercício da sua profissão, nomeadamente, veículos equipados com dispositivos especiais para serem utilizados como veículos de venda em mercados ao ar livre ou na venda ambulante,

desde que a actividade principal do condutor não seja a condução dos veículos.

[…]»

11 O § 23 do FPV dispõe:

«(1) Incorre na prática de uma contra-ordenação, no sentido do § 8, n.º 1, ponto 1, alínea b), da [FPG], quem, na qualidade de empresário, […]

(2) Incorre na prática de uma contra-ordenação, no sentido do § 8, n.º 1, ponto 2, alínea b), da [FPG], quem, na qualidade de condutor, infringir o Regulamento (CEE) n.º 3821/85, se, com dolo ou negligência,

1. em infracção ao artigo 3.º, n.º 1, primeira frase, não utilizar um aparelho de controlo;

[…]

11. em infracção ao artigo 15.º, n.º 7, alíneas a) ou b), não apresentar ou não apresentar atempadamente uma folha de registo, o cartão de condutor, um registo manual ou impressão,

[…]»

Tramitação no processo principal e questão prejudicial

12 A. M. Seeger é proprietário de um estabelecimento de venda de vinho e bebidas, em Estugarda (Alemanha), e presta à sua clientela um serviço de entrega ao domicílio. Em média, faz entregas uma vez por semana, a cerca de 30 a 40 clientes, num raio de 10 a 15 quilómetros, no máximo. Para o efeito, o arguido emprega um trabalhador.

13 Em 3 de Março de 2008, A. M. Seeger conduzia o seu camião, cuja massa total admissível é de 7,49 toneladas, no território da autarquia de Esslingen-am-Neckar (Alemanha), a cerca de 15 quilómetros de Estugarda, sem utilizar o aparelho de controlo instalado a bordo por força do Regulamento n.º 3821/85. O arguido não tinha inserido a folha de registo e não pôde mostrar ao agente que o mandou parar as folhas de registo dos 28 dias anteriores.

14 O veículo de A. M. Seeger levava embalagens vazias, a saber, garrafas de bebidas vazias, que pretendia entregar a um fornecedor estabelecido em Esslingen-am-Neckar. Essas embalagens vazias não provinham do consumo pessoal do arguido, mas da sua actividade comercial.

15 O Amtsgericht Suttgart viu aí duas infracções, uma ao § 8, n.º 1, ponto 2, alínea b), da FPG e outra ao § 23, n.º 2, ponto 11, do FPV, e condenou A. M. Seeger numa coima de 200 euros, por sentença de 17 de Março de 2009.

16 O referido órgão jurisdicional verificou que a actividade de condução de A. M. Seeger não constitui a sua actividade principal, pois esta desenrola-se na sua loja, onde, no essencial, recebe e atende os seus clientes, sendo o serviço ao domicílio apenas uma prestação suplementar efectuada uma vez por semana. Segundo este mesmo órgão jurisdicional, os transportes para compra das bebidas e devolução das embalagens vazias não são diários e requerem muito menos tempo do que as vendas na loja.

17 O Amtsgericht Suttgart recusou a aplicação da excepção prevista no § 18, n.º 1, ponto 4, alínea b), do FPV, com o fundamento de que as embalagens vazias transportadas não eram «material», na acepção dessa disposição, uma vez que não estavam sujeitas a um procedimento de transformação, devendo ser consideradas mercadoria destinada a venda.

18 A. M. Seeger interpôs recurso da sentença de 17 de Março de 2009 para o Oberlandesgericht Stuttgart e, no âmbito deste recurso, alegou que, no caso em apreço, o objecto do Regulamento n.º 561/2006, a saber, a segurança da circulação rodoviária e a regulamentação da concorrência, não se opõe a uma interpretação extensiva do conceito de «material» que figura no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, desse regulamento.

19 O Ministério Público de Estugarda pediu que se suspendesse o processo e se procedesse a um reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça, pois entendia que a questão de saber se o referido conceito de «material» abrange igualmente as garrafas de bebidas e as embalagens vazias de um comerciante de bebidas deve ser decidida à luz do direito da União.

20 A este respeito, o Oberlandesgericht Stuttgart sublinha que, até agora, o Tribunal de Justiça só no acórdão de 17 de Março de 2005, Raemdonck e Raemdonck-Janssens (C-128/04, Colect., p. I-2445), se pronunciou sobre a questão da interpretação do conceito de «material» na acepção do artigo 13.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento (CEE) n.º 3820/85, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 370, p. 1; EE 07 F4 p. 21), que foi revogado e substituído pelo Regulamento n.º 561/2006, com efeitos a partir de 11 de Abril de 2007. Considera que, tendo em conta os termos, o contexto e o objecto desta disposição, que é retomada no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006, não se deduz claramente desse acórdão que é necessário considerar que o conceito de «material», na acepção dessa disposição, abrange as garrafas vazias, ou seja, o material de embalagem de um comerciante de bebidas.

21 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, essa interpretação extensiva do conceito de «material» é defendida tanto na jurisprudência nacional como na doutrina. Todavia, o Oberlandesgericht Stuttgart salienta que o material de embalagem não é a actividade central de um comerciante de vinho e bebidas, no sentido de que essa actividade de prestação é exercida com esse objecto, como era o caso no processo em que foi proferido o acórdão Raemdonck e Raemdonck-Janssens, já referido, relativo a materiais de construção ou a máquinas. Ao mesmo tempo, os trajectos de transporte em causa no processo principal não contrariam os objectivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 561/2006.

22 Por conseguinte, o Oberlandesgericht Stuttgart decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O conceito de "material", constante do segundo travessão da alínea d), [n.º 1], do artigo 13.º do Regulamento […] n.º 561/2006 […], deve ser interpretado no sentido de que também pode abranger embalagens como garrafas vazias (vasilhame), transportadas por um comerciante de vinho e bebidas que explora uma loja e que fornece uma vez por semana a sua clientela, recolhendo o vasilhame para o entregar aos grossistas seus fornecedores?»

Quanto à questão prejudicial

23 Para responder a esta questão prejudicial, deve desde logo observar-se que o conceito de «material», então inscrito no artigo 13.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 3820/85, foi já objecto de interpretação pelo Tribunal de Justiça, no acórdão Raemdonck e Raemdonck-Janssens, já referido.

24 Ora, dado que o Regulamento n.º 561/2006 não introduziu alterações substanciais no que respeita às condições a que está sujeita a isenção prevista no artigo 13.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 3820/85, com excepção da condição suplementar de que a massa máxima admissível do veículo não excede 7,5 toneladas e da precisão de que o condutor pode igualmente transportar «máquinas» no exercício das suas funções, a interpretação dada no acórdão Raemdonck e Raemdonck-Janssens, já referido, ao conceito de «material» que figura nessa disposição é igualmente aplicável ao conceito de «material» que figura no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006.

25 Resulta do referido acórdão que o conceito de «material» deve ser entendido em sentido mais amplo do que o conceito de «equipamento», uma vez que abrange os bens que são necessários ou utilizados no exercício da profissão de condutor do veículo em causa e, assim, pode incluir componentes do produto final a fabricar ou dos trabalhos a realizar. Daqui resulta que o material se destina a ser utilizado ou é necessário para criar, modificar ou transformar outra coisa, e não se destina simplesmente a ser transportado para ser entregue, vendido ou eliminado. Por conseguinte, como o material está sujeito a um processo de transformação, não constitui uma mercadoria destinada a ser vendida pelo seu utilizador.

26 A este respeito, impõe-se observar que um comerciante de vinho e bebidas, como A. M. Seeger, apenas transporta garrafas vazias. Com efeito, estas não constituem bens necessários para o exercício da sua actividade principal, como alegaram com razão o Governo do Reino Unido e a Comissão Europeia nas suas observações. As garrafas vazias transportadas por A. M. Seeger não são trabalhadas nem transformadas e não são acrescentadas a outro produto, nem utilizadas no exercício de uma actividade. Não são necessárias enquanto componentes, matérias-primas ou ingredientes de um qualquer produto fabricado por esse comerciante ou dos trabalhos que executa. Por último, não são aparelhos nem instrumentos necessários ao fabrico de qualquer produto.

27 Além disso, embora seja verdade que as garrafas vazias em causa no processo principal são utilizadas com um objectivo comercial e que, provavelmente, A. M. Seeger não tem outra opção, por razões de rentabilidade e, portanto, por considerações puramente subjectivas, senão ser ele mesmo a recolhê-las no domicílio dos seus clientes, essa circunstância não basta para demonstrar que estão abrangidas pelo conceito objectivo de «material», na acepção do artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006.

28 Esta interpretação do conceito de «material» é corroborada por uma interpretação sistemática de todas as isenções que figuram no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006.

29 Esta disposição prevê isenções aos artigos 5.º a 9.º do referido regulamento, nomeadamente para os veículos utilizados na recolha do leite nas quintas ou na devolução dos bidões de leite às quintas, ou para os veículos utilizados no âmbito de actividades ligadas à recolha de lixo doméstico ao domicílio e à sua eliminação.

30 A este respeito, há que observar que a interpretação do conceito de «material» defendida por A. M. Seeger abrange as embalagens e os recipientes vazios, de modo que abrange igualmente as supra-referidas excepções específicas, deixando-as substancialmente, ou mesmo inteiramente, sem objecto. Se o legislador da União tivesse tido a intenção de criar uma isenção geral para todos os veículos que transportam bens de carácter profissional, o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006 não teria limitado a isenção que prevê a categorias específicas dos bens transportados, mas, simplesmente, ter-se-ia referido a objectos de carácter profissional.

31 Acresce que a interpretação do conceito de «material» sustentada por A. M. Seeger teria o efeito de tornar mais difícil, senão impossível, a distinção entre o conceito de «mercadoria», tal como é empregue por diversas vezes no Regulamento n.º 561/2006, nomeadamente nos seus artigos 2.º, n.º 1, alínea a), 4.º, alínea a), e 10.º, n.º 1.

32 Com efeito, a aplicação da isenção prevista no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006 depende, nomeadamente, do tipo de mercadorias transportadas e não diz respeito a todos os géneros de mercadorias, ainda que estejam preenchidas as outras condições previstas nessa disposição. Por conseguinte, os termos «material», «equipamento» e «máquinas» só designam, necessariamente, uma parte das mercadorias cujo transporte está abrangido pelo âmbito de aplicação desse regulamento. Daqui resulta que os bens comerciais propriamente ditos são excluídos por essa limitação, bem como as mercadorias que são simplesmente transportadas de um lugar para outro, sem serem fabricadas, nem transformadas, nem utilizadas no exercício de uma actividade. Se assim não fosse, o conceito de «material» não permitiria limitar a aplicação das isenções previstas no artigo 13.º, n.º 1, do referido regulamento, em função das mercadorias transportadas, o que equivaleria a eliminar qualquer distinção entre o conceito de «material» e o de «mercadoria».

33 Além disso, importa igualmente recordar que os requisitos de aplicação do artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006 são de interpretação estrita, uma vez que esta disposição constitui uma isenção aos artigos 5.º a 9.º desse regulamento.

34 A este respeito, importa assinalar que, se fosse adoptada a interpretação do conceito de «material» defendido por A. M. Seeger, a isenção que figura no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006 estender-se-ia, em princípio, a todos os bens de carácter profissional, o que, por conseguinte, prejudicaria os objectivos desse regulamento, a saber, a melhoria das condições de trabalho do pessoal do sector do transporte rodoviário e a segurança rodoviária.

35 Essa interpretação seria igualmente contrária à exigência prevista no artigo 13.º, n.º 1, do referido regulamento, na medida em que, por um lado, teria por consequência excluir um grande número de condutores do benefício da protecção das suas condições de trabalho, conforme prevista no Regulamento n.º 561/2006.

36 Por outro lado, essa extensão da isenção prevista no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006 traduzir-se-ia na possibilidade de um grande número de veículos vir a ser conduzido por esses condutores, que, assim, poderiam conduzir legalmente, sem descanso, durante muitas horas, o que prejudicaria seriamente o objectivo de melhoria da segurança rodoviária.

37 A este respeito, importa igualmente observar que o Regulamento n.º 561/2006 visa nomeadamente, nos termos do seu artigo 1.º, segundo período, promover uma melhoria das práticas de aplicação das regras pelos Estados-Membros no sector do transporte rodoviário, bem como, nos termos do seu quarto considerando, estabelecer «um conjunto de regras mais claro e simples que seja de mais fácil compreensão, interpretação e aplicação pelas empresas de transportes rodoviários e pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei».

38 Por conseguinte, uma extensão da isenção prevista no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006 seria susceptível de criar incertezas no sector dos transportes rodoviários e nas autoridades públicas encarregadas da aplicação das regras a este sector e poderia dar origem a dificuldades de interpretação, aplicação, execução e controlo das referidas regras. Ora, isso não só seria contrário aos objectivos mencionados no número anterior como também poderia comprometer a realização do objectivo de aplicação efectiva e uniforme das regras sobre os tempos de condução e os períodos de descanso, como previsto no décimo terceiro considerando do referido regulamento.

39 Por último, também não pode ser acolhido o argumento de A. M. Seeger relativo à obrigação, imposta pela regulamentação nacional sobre embalagens, cujo objectivo é a protecção do ambiente através da utilização de garrafas reutilizáveis e que, consequentemente, introduziu o depósito para certas bebidas engarrafadas, de participar no sistema de recuperação das garrafas, que implica que o transporte das garrafas vazias seja necessário às suas actividades comerciais.

40 A este respeito, há que concluir que a obrigação que resulta de uma regulamentação nacional em matéria de protecção do ambiente, mesmo admitindo que esta regulamentação transpõe uma obrigação prevista por uma directiva, não é suficiente para demonstrar que as garrafas vazias transportadas por um comerciante de vinho e bebidas estão abrangidas pelo conceito de «material», na acepção do artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006. Além disso, este argumento só poderia ser acolhido se A. M. Seeger transportasse exclusivamente garrafas vazias com depósito, o que não resulta dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça.

41 Tendo em conta o exposto, há que responder à questão submetida que o conceito de «material» que figura no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretado no sentido de que não abrange material de embalagem, como as garrafas vazias, transportado por um comerciante de vinho e bebidas que explora uma loja, fornece a sua clientela uma vez por semana e, nessa ocasião, recolhe as embalagens vazias para as entregar aos grossistas seus fornecedores.

Quanto às despesas

42 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 efectuadas 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 conceito de «material» que figura no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), segundo travessão, do Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições

em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que não abrange material de embalagem, como as garrafas vazias, transportado por um comerciante de vinho e bebidas que explora uma loja, fornece a sua clientela uma vez por semana e, nessa ocasião, recolhe as embalagens vazias para as entregar aos grossistas seus fornecedores.

Assinaturas