Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

29 de outubro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Princípio da não discriminação — Artigo 18.º TFUE — Cidadania da União — Artigo 20.º TFUE — Livre circulação de pessoas — Artigo 63.º TFUE — Livre circulação de capitais — Circulação rodoviária — Condutores residentes no Estado-Membro em causa — Obrigação de apresentar imediatamente, durante um controlo de polícia, a prova da regularidade da utilização de veículos matriculados noutro Estado-Membro»

No processo C-583/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hungria), por decisão de 11 de dezembro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de dezembro de 2014, no processo

Benjámin Dávid Nagy

contra

Vas Megyei Rendőr-főkapitányság,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente da Sexta Secção, exercendo funções de presidente da Sétima Secção, C. Lycourgos (relator) e J.-C. Bonichot, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo húngaro, por M. Tátrai e G. Koós, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por E. Montaguti e B. Béres, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: húngaro.

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 18.° TFUE e 20.°, n.º 2, alínea a), TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe B. Nagy ao Vas Megyei Rendőr-főkapitányság (Comissariado Central da Polícia da Província de Vas, a seguir «Comissariado Central»), a propósito de uma coima por violação da regulamentação nacional relativa à utilização no território húngaro, por pessoas aí domiciliadas, de veículos munidos de matrícula estrangeira.

Quadro jurídico

3 Na Hungria, o artigo 20.º, n.ºs 1, alínea l), e 4, da Lei n.º I de 1988 sobre a circulação rodoviária (A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény; a seguir «lei sobre a circulação rodoviária»), prevê:

«1. Pode impor-se o pagamento de uma coima a quem violar o disposto na presente lei, em atos legislativos ou regulamentares específicos, ou em atos de direito comunitário que regulem a titularidade ou o uso em território húngaro de veículos com matrícula estrangeira por pessoas ou organismos com domicílio na Hungria,

[...]

4. Será aplicada uma coima de 10 000 HUF a 800 000 HUF [florins húngaros (cerca de 32 euros a 2 500 euros)] a quem violar o disposto no n.º 1, [alínea l)] […]. Um diploma específico determinará o montante máximo das coimas a aplicar [...].»

4 Nos termos do artigo 25.º/B desta lei:

«1. Podem circular nas estradas os veículos […] que tenham certificados de matrícula e placas de matrícula húngaros, emitidos pela autoridade de gestão rodoviária, desde que:

a) o seu utilizador seja húngaro, na aceção das disposições da presente lei, ou

b) o seu condutor tenha domicílio no território nacional.

2. Não se aplica o disposto no n.º 1, alínea a), quando:

a) o utilizador não seja uma pessoa singular e exerça a sua atividade habitual num país estrangeiro em que disponha de um estabelecimento (filial) registado [...]

[...]

4. Não se aplica o disposto no n.º 1, alínea b), quando o condutor do veículo:

a) não tiver a sua residência habitual em território nacional;

b) utilizar o veículo em território nacional durante menos de 30 dias num período de seis meses e o proprietário tenha consentido na utilização do mesmo mediante autorização escrita na qual se indique a data de transmissão da posse do veículo e o período durante o qual se autoriza o seu uso; ou

c) o veículo utilizado em território nacional lhe tenha sido cedido pelo proprietário, de nacionalidade estrangeira, para o utilizar no seu trabalho habitual.

[...]

5. O proprietário ou o condutor do veículo, consoante os casos, deve comprovar, durante o controlo, o cumprimento dos requisitos estabelecidos nos n.os 2 e 4, mediante documento público ou documento privado autenticado, redigidos em língua húngara ou acompanhados de tradução ajuramentada ou tradução simples para húngaro.»

5 O artigo 12.º/A do Decreto n.º 156/2009, que fixa o montante das coimas aplicáveis em caso de infração a determinadas disposições em matéria de transporte rodoviário de mercadorias e pessoas e à circulação rodoviária, e que regula as competências administrativas em matéria de aplicação das coimas (A közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. Kormányrendelet), de 29 de julho de 2009, prevê:

«1. O proprietário húngaro de um veículo que violar o disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea l), da [lei sobre a circulação rodoviária] é passível, caso não seja uma pessoa singular, do pagamento de uma coima no montante de:

a) 400 000 HUF (cerca de 1 250 euros) para veículos automóveis ligeiros de passageiros de cilindrada igual ou inferior a 2 000 cm^3;

b) 800 000 HUF (cerca de 2 500 euros) para veículos automóveis ligeiros de passageiros de cilindrada superior a 2 000 cm^3;

c) 200 000 HUF (cerca de 625 euros) para os restantes veículos.

2. Se a violação do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea l), da [lei sobre a circulação rodoviária] for da responsabilidade de uma pessoa singular, o montante da coima a pagar é igual à metade dos montantes indicados no n.º 1.

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

6 B. Nagy é um cidadão húngaro que reside na Hungria que, em 16 de maio de 2013, não era trabalhador, na aceção do direito da União, nem tinha residência habitual no estrangeiro.

7 O meio-irmão de B. Nagy, de nacionalidade húngara, reside na Áustria e é sócio e representante legal da Alpen-Reisen Horváth OG (a seguir «Alpen-Reisen»), uma sociedade comercial registada na Áustria.

8 Por contrato celebrado em 3 de dezembro de 2010, a Alpen-Reisen deu autorização a B. Nagy para utilizar um veículo automóvel ligeiro de matrícula austríaca, desde 7 de dezembro de 2010 até à data em que a referida autorização fosse cancelada.

9 O veículo não estava continuamente na posse de B. Nagy, utilizando-o este apenas ocasionalmente quando o seu meio-irmão lhe pedia que efetuasse qualquer diligência relacionada com as atividades da Alpen-Reisen. As despesas de manutenção do veículo estavam a cargo desta sociedade.

10 Em 16 de maio de 2013, B. Nagy circulava em Szombathely (Hungria) com o referido veículo automóvel ligeiro de passageiros quando foi sujeito a um controlo da polícia. Durante o controlo, B. Nagy explicou que o veículo lhe tinha sido emprestado pelo seu meio-irmão para que o pudesse

utilizar na Hungria, mas não apresentou, no momento da ocorrência, o acordo relativo à autorização de utilização do veículo em causa. Por conseguinte, os agentes da polícia apreenderam o certificado de matrícula do veículo e confiscaram as respetivas placas de matrícula.

11 Por decisão de 30 de maio de 2013, o Comissariado da Polícia de Szombathely (Szombathelyi Rendőrkapitányság) aplicou a B. Nagy uma coima de 400 000 HUF (cerca de 1 250 euros) por violação das regras relativas à utilização, no território húngaro, por pessoas domiciliadas na Hungria, de veículos munidos de matrícula estrangeira.

12 B. Nagy deduziu reclamação da referida decisão no Comissariado Central. Em apoio da mesma, alegou que dispunha de uma autorização do seu meio-irmão para conduzir o veículo em causa e que as disposições legais que fundamentavam a aplicação da coima violavam o direito da União, designadamente o princípio da livre circulação de pessoas. A este respeito, referiu ainda o processo que deu origem ao despacho Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), que, àquela data, se encontrava pendente no Tribunal de Justiça, e que tinha por objeto a mesma regulamentação húngara.

13 Por decisão de 15 de julho de 2013, o Comissariado Central confirmou a decisão do Comissariado da Polícia de Szombathely. Declarou, designadamente, que B. Nagy não tinha podido apresentar, no momento da ocorrência, documento comprovativo de que estava a utilizar legalmente o veículo no território nacional.

14 B. Nagy interpôs recurso da decisão do Comissariado Central no Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal administrativo e do trabalho de Szombathely). Em apoio do seu recurso, alega que os artigos 20.°, n.º 1, alínea l), e 25.°/B, n.º 1, alínea b), da lei sobre a circulação rodoviária, nos quais se fundamenta a decisão do Comissariado Central de 15 de julho de 2013, violam o direito da União. A este respeito, apresentou o contrato celebrado em 3 de dezembro de 2010, que o autorizava a utilizar o veículo, e afirmou que nunca esteve empregado.

15 O órgão jurisdicional de reenvio suspendeu a instância no processo principal até à prolação do despacho Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705). Nos termos deste despacho, o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 45.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à regulamentação de um Estado-Membro, que é a mesma que a que está em causa no processo principal, que prevê que, em princípio, só podem circular na rede rodoviária desse Estado-Membro os veículos que tenham certificados de matrícula e placas de matrícula emitidos pelo referido Estado-Membro e que um residente desse Estado que pretenda invocar uma derrogação a essa regra, com fundamento no facto de utilizar um veículo disponibilizado pelo seu empregador estabelecido noutro Estado-Membro, deve poder comprovar, durante um controlo de polícia, que cumpre os requisitos da aplicação dessa derrogação, conforme previstos na regulamentação nacional em causa, sob pena de aplicação imediata e sem possibilidade de dispensa de uma coima de montante equivalente à coima por violação da obrigação de matrícula.

16 Tendo em conta que F. Kovács tinha a qualidade de trabalhador, na aceção do direito da União, o Tribunal de Justiça deu ao órgão jurisdicional de reenvio competente naquele processo uma resposta ao abrigo do artigo 45.º TFUE e não dos artigos 18.° e 20.° TFUE, que também eram objeto do pedido de decisão prejudicial.

17 Na sequência da reabertura do processo principal, B. Nagy complementou a sua descrição dos factos, referindo que, a pedido do seu meio-irmão, colaborava regularmente, na qualidade de familiar auxiliar, na execução de tarefas da Alpen-Reisen que implicavam a passagem da fronteira entre a Hungria e a Áustria, mas que não eram remuneradas. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, B. Nagy devia desempenhar uma dessas tarefas no dia em que foi sujeito ao controlo da polícia.

18 Nestas circunstâncias, o Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 18.º [TFUE] ser interpretado no sentido de que se opõe à regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, segundo a qual, regra geral, só podem circular nas estradas desse Estado-Membro os veículos com um certificado de matrícula e placas de matrícula nacionais e uma pessoa domiciliada nesse Estado-Membro, que não seja considerada um trabalhador para efeitos do direito da União e pretenda beneficiar da derrogação àquela regulamentação pelo facto de utilizar um veículo cujo uso lhe foi cedido por um operador económico com sede social noutro Estado-Membro, deve fazer prova *in situ*, durante um controlo policial, do cumprimento dos requisitos previstos na referida regulamentação nacional, sob pena de lhe ser imediatamente aplicada uma coima da qual não pode ser dispensado e cujo montante equivale ao da coima aplicável à falta de matrícula do veículo?

2) Deve o artigo 20.º, n.º 2, alínea a), [TFUE] ser interpretado no sentido de que se opõe à regulamentação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal, segundo a qual, regra geral, só podem circular nas estradas desse Estado-Membro os veículos com um certificado de matrícula e placas de matrícula nacionais e uma pessoa domiciliada nesse Estado-Membro, que não seja considerada um trabalhador para efeitos do direito da União e pretenda beneficiar da derrogação àquela regulamentação, pelo facto de utilizar um veículo cujo uso lhe foi cedido por um operador económico com sede social noutro Estado-Membro, deve fazer prova *in situ*, durante um controlo policial, do cumprimento dos requisitos previstos na referida regulamentação nacional, sob pena de lhe ser imediatamente aplicada uma coima da qual não pode ser dispensado e cujo montante equivale ao da coima aplicável à falta de matrícula do veículo?»

Quanto às questões prejudiciais

19 Com as suas questões, que devem ser analisadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 18.° TFUE e 20.°, n.º 2, alínea a), TFUE se opõem a uma regulamentação nacional que prevê que, em princípio, só podem circular na rede rodoviária do Estado-Membro em causa os veículos que tenham certificados de matrícula e placas de matrícula emitidos por esse Estado-Membro e que, se um residente desse Estado-Membro pretender invocar uma derrogação a essa regra, com fundamento no facto de utilizar um veículo que lhe foi cedido pelo utilizador do referido veículo estabelecido noutro Estado-Membro, esse residente deve poder comprovar imediatamente, durante um controlo de polícia, que cumpre os requisitos da aplicação dessa derrogação, conforme previstos na regulamentação nacional em causa, sob pena de aplicação imediata e sem possibilidade de dispensa de uma coima de montante equivalente à coima por violação da obrigação de matrícula.

20 A título preliminar, importa salientar que, mesmo que, no plano formal, o órgão jurisdicional de reenvio tenha limitado as suas questões à interpretação dos artigos 18.° TFUE e 20.°, n.º 2, alínea a), TFUE, tal circunstância não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que podem ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, independentemente de esse órgão jurisdicional lhes ter ou não feito referência no enunciado das suas questões (v., neste sentido, acórdãos ING. AUER, C-251/06, EU:C:2007:658, n.º 38, e van Putten e o., C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, n.º 23).

21 Com efeito, as questões submetidas devem ser resolvidas à luz de todas as disposições do Tratado e do direito derivado que possam ser pertinentes em relação ao problema suscitado (v., neste sentido, acórdãos Mutsch, 137/84, EU:C:1985:335, n.º 10, e van Putten e o., C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, n.º 24).

22 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que B. Nagy, enquanto residente, utilizou na rede rodoviária húngara um veículo matriculado noutro Estado-Membro e que lhe foi emprestado a título gratuito pela sociedade austríaca Alpen-Reisen, da qual o meio-irmão de B. Nagy é sócio e representante legal.

23 Ora, tal como referiu corretamente a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça já decidiu, a respeito de um empréstimo entre cidadãos que residem em Estados-Membros diferentes, que o empréstimo para utilização transfronteiriça, a título gratuito, de um veículo automóvel constitui um movimento de capitais, na aceção do artigo 63.º TFUE (v., neste sentido, acórdão van Putten e o., C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, n.os 28 e 36).

24 Tendo em conta que o artigo 63.º TFUE é aplicável e prevê regras específicas de não discriminação, o artigo 18.º TFUE não é, portanto, aplicável (v., neste sentido, acórdão Missionswerk Werner Heukelbach, C-25/10, EU:C:2011:65, n.º 19).

25 Nestas condições, há que analisar as questões colocadas à luz do artigo 63.º TFUE e depois, se necessário, à luz do artigo 20.º, n.º 2, alínea a), TFUE.

26 A este respeito, é de recordar que constituem tais restrições, na aceção do artigo 63.º, n.º 1, TFUE, as medidas impostas por um Estado-Membro que sejam suscetíveis de dissuadir os seus residentes de contrair empréstimos noutros Estados-Membros (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Bélgica, C-478/98, EU:C:2000:497, n.º 18, e van Putten e o., C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, n.º 40).

27 No n.º 29 do despacho Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), que tinha por objeto a mesma regulamentação húngara que está em causa no processo principal, o Tribunal de Justiça declarou que, nessas circunstâncias, essa regulamentação equivalia à manutenção da obrigação de matricular o veículo na Hungria.

28 Com efeito, essa regulamentação obriga o condutor, como o requerente no processo principal, a ter constantemente na sua posse os documentos que demonstram que os requisitos derrogatórios da obrigação de matrícula estão cumpridos, sob pena de aplicação de uma coima do mesmo valor que aquela em que incorre uma pessoa que não cumpriu a obrigação de matricular um veículo. Essa sanção é manifestamente desproporcionada em relação à infração em causa no processo principal, que é nitidamente menos grave que a infração que consiste na falta de matrícula de um veículo (v., neste sentido, despacho Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, n.os 25 e 28).

29 A este respeito, há que referir que a situação de um residente húngaro que utiliza, na rede rodoviária desse Estado-Membro, um veículo que está matriculado e que lhe foi cedido a título gratuito é objetivamente comparável à situação de um residente que utiliza, nas mesmas condições, um veículo matriculado noutro Estado-Membro. Ora, a utilização de um veículo emprestado a título gratuito não está sujeita às obrigações mencionadas no número anterior do presente acórdão quando estiver em causa um veículo matriculado na Hungria.

30 Assim, salvo se o veículo matriculado noutro Estado-Membro se destinar a ser utilizado essencialmente no território húngaro a título permanente ou se for, de facto, utilizado dessa maneira, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal constitui uma restrição à livre circulação de capitais, na aceção do artigo 63.º, n.º 1, TFUE (v., neste sentido, acórdão van Putten e o., C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, n.º 50).

31 Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma restrição a uma das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE só pode ser admitida se prosseguir um objetivo legítimo compatível com esse Tratado e se se justificar por razões imperiosas de interesse geral. Em tal caso, é

ainda necessário que a aplicação dessa medida seja adequada a garantir a realização do objetivo em causa e não exceda o necessário para alcançar esse objetivo (v., designadamente, despacho Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

32 Ora, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 34 do despacho Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), que, apesar de uma regulamentação como a que está em causa no processo principal parecer adequada a garantir a realização do objetivo da luta contra a fraude fiscal nos domínios do imposto de matrícula e do imposto automóvel, deve, no entanto, considerar-se que a mesma excede o necessário para alcançar esse objetivo.

33 Com efeito, tal como acontece nas circunstâncias subjacentes ao despacho Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), não existe nenhum elemento nos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que permita concluir que, em circunstâncias como as do processo principal, o objetivo da luta contra a fraude fiscal só poderá ser alcançado se os documentos que comprovam o cumprimento dos requisitos derrogatórios da obrigação de matrícula forem apresentados logo no momento do controlo rodoviário, sob pena de aplicação de uma coima de montante equivalente à coima por violação da obrigação de matrícula, e que esse objetivo já não poderá ser alcançado se os documentos só forem apresentados, como acontece no processo principal, num curto prazo após esse controlo (despacho Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, n.º 35).

34 Quanto às justificações associadas à exigência de eficácia dos controlos rodoviários, invocadas pelo Governo húngaro nas suas observações escritas, deve recordar-se que a regulamentação nacional em causa no processo principal impõe uma coima de montante considerável que se destina especificamente a punir o desrespeito pela obrigação de matrícula. Ora, essa medida excede o que é necessário para alcançar o objetivo da eficácia dos controlos rodoviários (v., neste sentido, despacho Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, n.º 38).

35 A este respeito, o Governo húngaro defende que a exigência da proporcionalidade da restrição, que o Tribunal de Justiça declarou não estar cumprida no processo que deu origem ao despacho Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), estaria cumprida em circunstâncias como as do processo principal, onde está em causa um «cidadão da União», na aceção do artigo 20.º TFUE, que não é um «trabalhador», na aceção do artigo 45.º TFUE. Com efeito, são menores as possibilidades de controlo pelas autoridades nacionais competentes e é acrescido o risco de fraude à regulamentação nacional em causa no processo principal, mais precisamente no que diz respeito às condições de dispensa da obrigação de matrícula previstas no artigo 25.º/B da lei sobre a circulação rodoviária, no caso de um cidadão da União que não é um trabalhador. Contudo, admitindo que existe essa diferença de situação entre trabalhadores e outros cidadãos da União quanto às possibilidades de controlo, ela não pode, em caso algum, em nome do objetivo de eficácia dos controlos rodoviários, justificar a aplicação de uma coima como a que se encontra prevista nessa regulamentação nacional.

36 Resulta do que precede que a regulamentação em causa no processo principal não respeita o princípio da livre circulação de capitais, na aceção do artigo 63.º TFUE, e que, por conseguinte, não há que responder às questões submetidas em relação ao artigo 20.º, n.º 2, alínea a), TFUE.

37 Por conseguinte, há que responder às questões submetidas que o artigo 63.º, n.º 1, TFUE se opõe a uma regulamentação nacional que prevê que, em princípio, só podem circular na rede rodoviária do Estado-Membro em causa os veículos que tenham certificados de matrícula e placas de matrícula emitidos por esse Estado-Membro e que, se um dos seus residentes pretender invocar uma derrogação a essa regra, com fundamento no facto de utilizar um veículo que lhe foi cedido pelo utilizador do referido veículo estabelecido noutro Estado-Membro, esse residente deve poder comprovar imediatamente, durante um controlo de polícia, que cumpre os requisitos de aplicação dessa derrogação, conforme previstos na regulamentação nacional em causa, sob pena de aplicação imediata e sem possibilidade de dispensa de uma coima de montante equivalente à coima por violação da obrigação de matrícula.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 63.º, n.º 1, TFUE opõe-se a uma regulamentação nacional que prevê que, em princípio, só podem circular na rede rodoviária do Estado-Membro em causa os veículos que tenham certificados de matrícula e placas de matrícula emitidos por esse Estado-Membro e que, se um dos seus residentes pretender invocar uma derrogação a essa regra, com fundamento no facto de utilizar um veículo que lhe foi cedido pelo utilizador do referido veículo estabelecido noutro Estado-Membro, esse residente deve poder comprovar imediatamente, durante um controlo de polícia, que cumpre os requisitos de aplicação dessa derrogação, conforme previstos na regulamentação nacional em causa, sob pena de aplicação imediata e sem possibilidade de dispensa de uma coima de montante equivalente à coima por violação da obrigação de matrícula.

Assinaturas