

C-557/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

6 de setembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Szegedi Törvényszék (Tribunal de Szeged, Hungria)

Data da decisão de reenvio:

6 de setembro de 2023

Recorrente:

SPAR Magyarország Kft.

Recorrido:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Serviços Administrativos do Departamento de Bács-Kiskun, Hungria)

Objeto do processo principal

Recurso contencioso administrativo que tem por objeto a anulação de uma decisão que aplicou uma coima em matéria de proteção dos consumidores.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (a seguir «Regulamento OCM»), e, no geral, com os artigos 34.º e 36.º TFUE de uma legislação nacional que, relativamente a uma série de produtos agrícolas incluídos no âmbito de aplicação do Regulamento OCM, estabelece que os comerciantes estão obrigados a colocar à venda (quer dizer, a oferecer e a vender aos compradores no local de venda) esses produtos a um preço fixo autorizado, na mesma quantidade que a quantidade média diária de existências do

comerciante no ano de referência e que, em caso de incumprimento desta obrigação, impõe que seja aplicada uma coima.

Fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial: artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

- 1) Deve o artigo 83.º, n.º 5 do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (a seguir «Regulamento OCM») ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida nacional como a controvertida no litígio principal, que, através da invocação de uma situação de emergência, impõe aos comerciantes a obrigação de colocar à venda a um preço fixo autorizado uma série de produtos agrícolas, incluídos no âmbito de aplicação do Regulamento OCM, em quantidades que não são determinadas a partir das quantidades médias diárias escoadas pelo comerciante no ano de referência, sendo antes determinadas, independentemente disso, a partir das quantidades médias diárias das existências do comerciante no ano de referência?
- 2) Deve o artigo 90.º-A, n.º 3, do Regulamento OCM ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida nacional como a controvertida no litígio principal, que determina que deve ser aplicada com carácter obrigatório uma coima também no caso de o comerciante, no dia em que se realiza o controlo, ter colocado à venda uma série de produtos agrícolas incluídos no âmbito de aplicação do Regulamento OCM em quantidades equivalentes às quantidades médias diárias que escoou no ano de referência e que os consumidores tenham tais produtos à sua disposição?

Disposições do Direito da União invocadas

Artigos 34.º e 36.º TFUE

Considerando 172 e artigos 83.º, n.º 5, e 90.º-A, n.º 3, do Regulamento OCM

Disposições de Direito nacional invocadas

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [Decreto governamental 6/2022, de 14 de janeiro, que estabelece, em caso de emergência, exceções à aplicação da Lei LXXXVII de 1990, sobre a fixação dos preços (a seguir «Decreto sobre preços»)]

- 1 Na emergência que ocorreu no contexto da pandemia da COVID-19, o Governo húngaro aprovou o Decreto sobre preços. Nos termos do teor do referido decreto, em vigor desde o dia 1 de fevereiro de 2022, os comerciantes estavam obrigados a colocar à venda seis produtos que constam do anexo ao Regulamento OCM (açúcar cristalizado; farinha de trigo fina; óleo de girassol refinado; perna de suíno de espécies domésticas; peito de frango, carcaça de frango — espinhaço, uropígio e pontas de asa, e leite UHT de vaca com um teor de matéria gorda de 2,8 %, a seguir «primeiro grupo de produtos») a um preço autorizado, que, em essência, não podia ser superior ao preço bruto de venda a retalho que se cobrava em 15 de outubro de 2021. Além disso, os comerciantes estavam obrigados a comercializar aqueles produtos se os comercializavam em 15 de outubro de 2021 e a colocar à venda, diariamente, pelo menos a quantidade média diária [escoada] em 2021 no dia correspondente da semana.
- 2 O Governo, invocando a situação de guerra na Ucrânia, alterou o Decreto sobre preços a partir de 10 de novembro de 2022, alargando o seu âmbito de aplicação a mais dois produtos (ovos frescos e batatas de consumo; a seguir «segundo grupo de produtos») e tomou como valor de referência, não a quantidade média diária [escoada pelo comerciante], mas sim a quantidade média diária de existências que o comerciante tinha no ano de referência (2021 no caso do primeiro grupo de produtos, 2022 no caso do segundo).
- 3 As disposições pertinentes do Decreto sobre preços, em vigor desde 12 de janeiro de 2023 (depois de uma nova alteração) tinham o seguinte teor:
«§ 2.
(1) Relativamente ao [primeiro grupo de produtos], o comerciante está obrigado:
 - a) a comercializar os produtos que se comercializavam em 15 de outubro de 2021;
 - b) a este respeito, a colocar à venda, diariamente, pelo menos a quantidade média diária de existências que tinha em 2021 no dia correspondente da semana, e
 - c) a garantir existências — caso seja necessário até ao dobro da quantidade indicada na alínea b) — e a que os produtos sejam oferecidos aos clientes de forma continuada em quantidade suficiente para atender às suas necessidades, evitando a falta.»
- 4 O artigo 2.º/A continha uma disposição semelhante referente ao segundo grupo de produtos, mas baseava-se na comercialização a 30 de setembro de 2022 e no ano 2022 como ano de referência.
- 5 O Decreto sobre preços (artigo 3.º) previa, além disso, que em caso de incumprimento da obrigação de colocação à venda pelo preço autorizado ou de

manutenção de existências, a autoridade competente em matéria de proteção dos consumidores estava obrigada a aplicar uma coima entre 50 000 e 3 000 000 florins húngaros (HUF), ou a ordenar a cessação temporária (entre um dia e seis meses) da atividade do comerciante.

- 6 O Decreto sobre preços esteve em vigor até 31 de julho de 2023.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 7 Durante um controlo *in situ* realizado no dia 1 de fevereiro de 2023 num dos estabelecimentos comerciais do comerciante recorrente, a autoridade recorrida determinou que este tinha incumprido, relativamente a cinco produtos, a obrigação de colocar à venda, diariamente, pelo menos a quantidade média diária equivalente às existências que tinha em 2021 ou em 2022 no dia correspondente da semana, pelo que tinha violado o disposto nos artigos 2.º, n.º 1, alínea b), e 2.º/A, n.º 1, alínea b), do Decreto sobre preços. Assim, a recorrida aplicou à sociedade recorrente uma coima em matéria de proteção dos consumidores no montante de 2 200 000 HUF (cerca de 5 756 euros) e condenou-a a comercializar no estabelecimento objeto da investigação os produtos dos grupos em causa nas quantidades estabelecidas pelo Decreto sobre preços.
- 8 Para determinar o valor da coima, a autoridade recorrida teve em conta, em aplicação do disposto no Decreto sobre preços, a dimensão do grupo afetado pela infração (foi afetado um grande grupo), a duração da infração (há provas da sua existência no dia do controlo *in situ*), a reincidência na conduta infratora (anteriormente já tinha sido aplicada à recorrente uma coima em matéria de proteção dos consumidores), a disposição da recorrente para cooperar (existente) e a sua capacidade económica (significativa), assim como a natureza da infração (irreversível, sem caráter transfronteiriço) e a sua gravidade (grande).
- 9 A recorrente interpôs recurso contencioso administrativo contra a decisão da recorrida, pedindo a sua anulação.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 10 A recorrente entende que a adoção de uma regulação de preços por parte das autoridades restringe direitos essenciais dos comerciantes (direito de propriedade, liberdade de empresa, liberdade contratual). As disposições do Decreto sobre preços impõem-lhe uma carga adicional significativa e prescrevem-lhe um comportamento totalmente afastado da regulamentação do comércio, pelo que deve ser acolhida a interpretação normativa menos restritiva destes direitos. A intenção do legislador não era introduzir uma obrigação geral de armazenagem/serviço, mas satisfazer a procura dos consumidores, conforme o Governo expressou: «ninguém deve voltar para casa com a cesta vazia». A recorrente cumpriu plenamente este objetivo: possuía os produtos em causa em quantidade igual ou superior à quantidade média vendida em 2021 ou em 2022 no

dia correspondente da semana. Satisfez totalmente a procura dos consumidores e, inclusive, ficou com existências finais dos produtos. A violação só poderia declarar-se consubstanciada se se provasse que a procura dos consumidores não foi satisfeita e que, deste modo, os seus interesses foram lesados. O raciocínio que defende foi aceite por outras autoridades em controlos anteriores.

- 11 A recorrente alega, além disso, que nos anos de referência, o nível das suas existências foi influenciado por numerosas circunstâncias aleatórias, independentes da procura dos clientes (promoções, flutuações sazonais, redução de existências, etc.), e que a capacidade de armazenagem do seu estabelecimento comercial era limitada, pelo que a obrigação de manutenção de existências colocou em risco o abastecimento de outros produtos aos consumidores. Além do mais, a cadeia de supermercados dispunha do volume de existências exigido.
- 12 A recorrida alega que o Decreto sobre preços deve ser interpretado literalmente: se as quantidades que o referido decreto estabelece não estavam disponíveis no estabelecimento comercial, incumpriu-se a obrigação nele prevista. A responsabilidade do comerciante é objetiva e deve aplicar-se a consequência jurídica (coima) independentemente da culpa. A finalidade prosseguida pelo autor do Decreto sobre preços [confirmado também pela Kúria (Supremo Tribunal, Hungria)] é proteger os interesses patrimoniais das famílias, assegurar o abastecimento ininterrupto de bens e que os produtos em causa estejam à disposição dos consumidores nos níveis de existências habituais.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 13 No que respeita à primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio, parte do princípio de que a política agrícola comum (PAC) faz parte do âmbito da competência partilhada entre a União e os Estados-Membros. Perante um regulamento que estabelece uma organização comum de mercado num determinado domínio, os Estados-Membros devem abster-se de qualquer medida que o possa derrogar ou violar. Por outro lado, os Estados-Membros continuam, em princípio, a ser competentes para adotar determinadas medidas que não estejam previstas no Regulamento OCM sempre que essas medidas não sejam suscetíveis de derrogar ou violar o referido regulamento ou de obstar ao seu bom funcionamento.
- 14 A regulamentação nacional em causa no processo principal, que impõe, no caso da venda a retalho de uma série de produtos incluídos no âmbito de aplicação do Regulamento OCM, a obrigação de pôr à venda determinadas quantidades imperativamente a um preço fixo autorizado, pode ser contrária ao Regulamento COM, dado que uma medida desse tipo é contrária ao princípio da livre determinação dos preços de venda dos produtos agrícolas com base na livre concorrência em que assenta esse regulamento.
- 15 O estabelecimento da organização comum de mercados não impede que os Estados-Membros ponham em marcha medidas que prossigam um objetivo de

interesse geral distinto dos abrangidos pela referida organização. Contudo, tais medidas devem cumprir os requisitos que emergem da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de proporcionalidade. O exame da proporcionalidade deve ser feito tendo em conta, em especial, os objetivos da PAC e o bom funcionamento da organização comum dos mercados, o que impõe uma ponderação entre esses objetivos e os prosseguidos pela regulamentação nacional em causa, em particular as razões imperiosas de interesse geral. Estas podem incluir o objetivo de evitar os efeitos adversos das disfunções do mercado (travão à inflação) e, por outro, como objetivo de carácter social e de bem-estar, o facto de a população ter acesso a certos alimentos básicos a preços artificialmente baixos. Estas razões não devem ser discriminatórias e devem cumprir o critério de proporcionalidade, e os Estados-Membros devem estar convictos da sua necessidade.

- 16 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a norma relativa ao nível das existências não cumpre os critérios de necessidade e de proporcionalidade e não pode ser justificada por um objetivo de interesse geral. É, por isso, contrária ao considerando 172 e ao artigo 83.º, n.º 5 do Regulamento OCM, bem como aos artigos 34.º e 36.º TFUE.
- 17 A intenção do Decreto sobre preços é que a procura por parte dos consumidores continue a ser satisfeita depois da introdução do preço autorizado, já que os comerciantes tenderiam a não comercializar produtos sujeitos a preços autorizados que lhes gerassem perdas. Porém, não são as existências, mas sim as compras realmente feitas pelos consumidores que refletem a procura. Carece de justificação obrigar os comerciantes a manter um determinado nível de existências enquanto se satisfaça a procura dos consumidores. A anterior redação do Decreto sobre preços que estabelecia um volume médio diário de vendas obrigatório cumpria este objetivo e era, por isso, conforme ao Direito da União.
- 18 No que respeita à segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que o incumprimento da obrigação de colocar à venda gera uma responsabilidade objetiva: a aplicação de uma coima é obrigatória caso tenha havido infração mesmo quando os consumidores não tenham sofrido nenhum tipo de prejuízo. O órgão jurisdicional de reenvio não nega que, em aplicação do artigo 90.º-A, n.º 3, do Regulamento OCM os Estados-Membros possam aplicar sanções administrativas, mas a aplicação de uma coima é uma sanção desnecessária e excessiva se os consumidores têm à sua disposição os produtos desejados com o preço autorizado.