ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
10 de Julho de 1990 *

No processo C-326/88,

que tem por objecto um pedido apresentado ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Vestre Landsret e destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Anklagemyndigheden (Ministério Público)

e

Hansen & Søn I/S, na pessoa de Hardy Hansen,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 543/69 do Conselho, de 25 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 77, p. 49; EE 07 F1 p. 116),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn e C. N. Kakouris, presidentes de secção, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Língua do processo: dinamarquês.

considerando as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo dinamarquês, por Jørgen Molde, consultor jurídico, na qualidade de agente,

— em representação do Governo britânico, por S. J. Hay, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Johannes Buhl e Ricardo Gosalbo Bono, respectivamente consultor jurídico e membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações orais de Hansen & Søn I/S, representada pelo advogado Hjulmand, do Governo dinamarquês, do Governo britânico e da Comissão, na audiência de 19 de Outubro de 1989,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de Dezembro de 1989,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 28 de Janeiro de 1988, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de Novembro seguinte, o Vestre Landsret colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 543/69 do Conselho, de 25 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 77, p. 49; EE 07 F1 p. 116).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um processo penal instaurado contra a sociedade Hansen & Søn I/S (adiante «Hansen & Søn»), na sua qualidade de entidade patronal de um condutor rodoviário, por este último ter violado as disposições dos artigos 7.°, n.° 2, e 11.° do citado Regulamento n.° 543/69, relativas, respectivamente, à duração máxima dos períodos de condução diária e aos períodos de repouso diário obrigatório.

3 Por força do artigo 18.°, n.° 1, do Regulamento n.° 543/69, os Estados-membros adoptarão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à sua execução. Estas disposições incidirão, *inter alia*, sobre as sanções aplicáveis em caso de infracção às regras estabelecidas.

4 Em conformidade com a delegação que lhe foi conferida pelo artigo 1.°, n.° 1, da Lei dinamarquesa n.° 508, de 29 de Novembro de 1972, para efeitos de execução das disposições do referido regulamento do Conselho, o ministro do Trabalho dinamarquês adoptou o Decreto ministerial n.° 448, de 2 de Junho de 1981. Resulta do artigo 9.° desse diploma que as infracções aos artigos 7.° e 11.° do Regulamento n.° 543/69 podem ser punidas com multa aplicada à entidade patronal quando a deslocação for efectuada no seu interesse, mesmo que aquela não possa ser acusada de uma infracção cometida de forma intencional ou por negligência.

5 Com base nesta disposição, Hansen & Søn foi condenada no pagamento de uma multa pelo tribunal de Graasten, sem lhe ter sido imputada a prática da infracção de forma intencional ou por negligência. No recurso que interpôs para o Vestre Landsret, Hansen & Søn alegou que a responsabilidade penal puramente objectiva, como a instituída pelo referido diploma de 1981, não era compatível com o Regulamento n.° 543/69 do Conselho.

6 O Vestre Landsret decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O Regulamento (CEE) n.° 543/69, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, na sua redacção actual, impede a aplicação de disposições nacionais segundo as quais uma enti-

dade patronal cujo condutor violou as disposições do artigo 7.°, n.° 2, e do artigo 11.° do regulamento em matéria de períodos de condução e de repouso pode ser punida, ainda que essa infracção não possa ser imputada à entidade patronal como tendo sido cometida de forma intencional ou por negligência?»

7 Para uma mais ampla exposição do enquadramento jurídico e dos factos do processo principal, da tramitação processual e das observações apresentadas perante o Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

8 Hansen & Søn avançou dois argumentos com vista a fundamentar a incompatibilidade do artigo 9.° do decreto dinamarquês de 1981 com o Regulamento n.° 543/69.

9 Em primeiro lugar, alegou que, ao instituir uma responsabilidade penal sem culpa, o Governo dinamarquês procurou alargar o âmbito de aplicação do Regulamento n.° 543/69, impondo às entidades patronais uma obrigação que nele não figura. Em apoio desta afirmação, remete para o acórdão de 18 de Fevereiro de 1975, Cagnon e Taquet, n.° 10 (69/74, Recueil, p. 171), no qual o Tribunal declarou que a obrigação que incumbe à entidade patronal por força do artigo 11.° deste regulamento se limitava à obrigação de tomar as medidas necessárias para permitir aos seus empregados beneficiarem do repouso diário obrigatório.

10 Em apoio desta tese, Hansen & Søn acrescentou que o artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85 do Conselho, 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 substituiu o Regulamento n.° 543/69 com efeitos a partir de 29 de Setembro de 1986, constituía apenas uma precisão das disposições aplicáveis por força do regulamento anterior. Nos termos desta disposição, a entidade patronal é obrigada a organizar o trabalho dos condutores de tal forma que estes possam dar cumprimento à regulamentação comunitária e a tomar as medidas necessárias para evitar a repetição das infracções eventualmente verificadas.

11 Esta tese não merece acolhimento. Os artigos 7.° e 11.° do Regulamento n.° 543/69 impõem limites aos períodos de condução e aos períodos de repouso

que devem ser respeitados pelos condutores e outros membros da tripulação de um veículo. O artigo 18.° exige que os Estados-membros adoptem as disposições necessárias para assegurar o respeito destes limites. Uma disposição de direito nacional que cria uma responsabilidade penal da entidade patronal por uma infracção cometida pelo seu empregado às regras instituídas nos artigos 7.° e 11.° do Regulamento n.° 543/69 não alarga o âmbito de aplicação do referido regulamento. Com efeito, tal responsabilidade constitui um meio para assegurar o respeito dos limites impostos por estas disposições.

12 Quanto ao artigo 15.° do Regulamento n.° 3820/85, o mesmo não tem como objecto limitar a responsabilidade da entidade patronal pelo facto de os seus assalariados não respeitarem os períodos de condução e de repouso, mas sim criar obrigações específicas e distintas para a própria entidade patronal. Daqui resulta que nada nas disposições em questão impede a instituição de uma responsabilidade penal objectiva da entidade patronal.

13 Hansen & Søn sustentou também que, na medida em que apenas a Dinamarca tinha instituído um regime de responsabilidade penal objectiva, as empresas estabelecidas neste Estado-membro estavam expostas a um maior risco de sanção e, em consequência, a concorrência no mercado comum era falseada, contrariamente aos objectivos do Regulamento (CEE) n.° 543/69, que visa a harmonização das disposições nacionais na matéria.

14 A este respeito deve-se observar que, se bem que o Regulamento n.° 543/69 vise, com efeito, harmonizar determinadas disposições com incidência sobre a concorrência no domínio dos transportes rodoviários, este regulamento deixa uma importante margem de apreciação aos Estados-membros na aplicação daquelas disposições. Por um lado, o artigo 13.° autoriza os Estados-membros a aplicar medidas mais estritas aos condutores dos veículos matriculados no seu território; por outro, o artigo 18.° deixa aos Estados-membros a incumbência de definir a natureza e a severidade das sanções aplicáveis em caso de infracção.

15 Além disso, deve-se observar que as consequências económicas de uma infracção ao Regulamento n.° 543/69 variam em função não apenas do regime de responsabilidade penal instituído pelo Estado-membro em questão, mas igualmente do montante da multa aplicada e do grau de eficácia dos controlos efectuados. Por-

tanto, a instituição de um sistema de responsabilidade penal objectiva não comporta em si mesma uma distorção das condições de concorrência.

16 Deve assim considerar-se que o Regulamento n.° 543/69 não constitui obstáculo à aplicação de disposições nacionais que aplicam sanções a uma entidade patronal cujo condutor infringiu os artigos 7.°, n.° 2, e 11.° deste regulamento, mesmo que esta infracção não possa ser imputada a falta intencional ou a negligência da entidade patronal.

17 Além disso, deve-se relembrar que, segundo jurisprudência constante, confirmada pelo acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965), quando um regulamento comunitário não contenha qualquer disposição específica que preveja uma sanção em caso de violação ou remeta, nesse ponto, para as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, o artigo 5.° do Tratado CEE impõe aos Estados-membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário. Para esse efeito, ao mesmo tempo que conservam a possibilidade de escolha das sanções, os Estados-membros devem, nomeadamente, velar por que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições substantivas e processuais análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.

18 Resulta da decisão de reenvio que a instituição de uma responsabilidade penal objectiva corresponde ao regime geralmente aplicado na Dinamarca para protecção das condições de trabalho.

19 Além do mais, há que tomar em consideração o facto de, por um lado, um regime de responsabilidade objectiva ser susceptível de incitar a entidade patronal a organizar o trabalho dos seus empregados de forma a assegurar o respeito do regulamento e, por outro, de a segurança rodoviária que, segundo o terceiro e nono considerando do Regulamento n.° 543/69, é um dos objectivos deste regulamento, revestir um interesse geral que pode justificar a imposição de uma multa à entidade patronal pelas infracções cometidas pelo seu empregado e um sistema de responsabilidade penal objectiva. Tal imposição, que é conforme ao dever de cooperação leal, inscrito no artigo 5.° do Tratado CEE, não é, portanto, desproporcional em relação ao objectivo pretendido. A aplicação do princípio da proporcionalidade ao montante da multa não é posta em causa no presente processo.

20 Resulta do conjunto das considerações antecedentes que há que responder à questão posta pelo Vestre Landsret que nem o Regulamento n.° 543/69 do Conselho, de 25 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, nem os princípios gerais do direito comunitário constituem obstáculo à aplicação de disposições nacionais segundo as quais a entidade patronal de um condutor que infringiu o disposto nos artigos 7.°, n.° 2, e 11.° deste regulamento é passível de sofrer sanções, mesmo que esta infracção não possa ser imputada a falta intencional ou a negligência da entidade patronal, desde que a sanção prevista seja análoga às aplicadas em caso de violação de disposições do direito nacional de natureza e importância similares e que esta sanção seja proporcional à gravidade da infracção cometida.

Quanto às despesas

21 As despesas efectuadas pelos governos dinamarquês e britânico e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir sobre as despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pelo Vestre Landsret, por decisão de 28 de Janeiro de 1988, declara:

Nem o Regulamento (CEE) n.° 543/69 do Conselho, de 25 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, nem os princípios gerais do direito comunitário constituem obstáculo à aplicação de disposições nacionais segundo as quais a entidade patronal de um condutor que infringiu o disposto nos artigos 7.°, n.° 2, e 11.°

deste regulamento é passível de sofrer sanções, mesmo que esta infracção não possa ser imputada a falta intencional ou a negligência da entidade patronal, desde que a sanção prevista seja análoga às aplicadas em caso de violação de disposições do direito nacional de natureza e importância similares e que esta sanção seja proporcional à gravidade da infracção cometida.

Due	Slynn	Kakouris	
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Grévisse	Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 10 de Julho de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due