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.

2. Nem o Regulamento n.° 543/69, 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 no artigo 7.°, n.° 2, e no artigo 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.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-326/88 *

I — Factos e tramitação processual

1. *Enquadramento jurídico e factos do litígio na causa principal*

O artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 543/69, de 25 de Março de 1969 (adiante «regulamento»), diz respeito aos períodos de condução dos condutores de determinados veículos. Nos termos do seu n.° 2:

«A duração total dos períodos de condução entre dois períodos consecutivos de repouso diário, a seguir denominada "duração diária de condução", não pode ser superior a 8 horas.»

O artigo 11.° estabelece os períodos de repouso diário obrigatório. O seu n.° 1 prevê que:

«Qualquer membro de tripulação afecto aos transportes de mercadorias deve ter beneficiado de um repouso diário de, pelo menos, 11 horas consecutivas no período de 24 horas imediatamente anterior a qualquer momento de exercício de uma das actividades referidas no n.° 2, alíneas c) e d), do artigo 14.°»

O artigo 14.°, n.° 2, diz respeito, na alínea c), aos períodos de condução e, na alínea d), aos outros períodos de presença no trabalho. O artigo 13.° permite que que os Es-

* Língua do processo: dinamarquês.

tados-membros apliquem aos membros da tripulação dos veículos matriculados no seu território mínimos mais elevados ou máximos menos elevados do que os determinados, entre outros, nos artigos 7.° e 11.° O artigo 18.° do regulamento prevê que os Estados-membros devem adoptar as disposições necessárias à sua execução e, nomeadamente, as sanções aplicáveis em caso de infracção.

O artigo 1.°, n.° 1, da Lei dinamarquesa n.° 508, de 29 de Novembro de 1972, que dá execução ao regulamento, habilitou o ministro do Trabalho a adoptar as disposições necessárias. O artigo 2.° desta lei, no seu n.° 1, habilita o ministro a decidir que as infracções às disposições comunitárias são passíveis de multa e, no seu n.° 2, dispõe que as disposições referidas podem prever, a cargo das entidades patronais, uma multa pelas infracções cometidas pelos empregados da empresa, mesmo no caso de não poder ser imputável à entidade patronal a natureza intencional da infracção ou negligência. Tal regime de responsabilidade penal corresponde às regras geralmente aplicáveis na Dinamarca às condições de trabalho. No seu Decreto n.° 448, de 2 de Junho de 1981, o ministro do Trabalho fez uso desta possibilidade; assim, está previsto no artigo 9.° do decreto que, pela infracção aos artigos 7.° e 11.° do regulamento, pode ser aplicada uma multa à entidade patronal com base na responsabilidade objectiva.

Em Março de 1984, num controlo efectuado pela polícia neerlandesa em Denekamp, nos Países Baixos, foi verificado que um condutor empregado do arguido tinha cometido infracções aos artigos 7.°, n.° 2, e 11.° do Regulamento n.° 543/69. Pronunciado perante o tribunal de Graasten, na Dinamarca, aquele admitiu os factos que lhe eram imputados e foi condenado numa multa. A sua entidade patronal, o arguido, foi na mesma altura considerada penalmente responsável pelas infracções cometidas e igualmente condenada numa multa. O arguido recorreu para o Vestre Landsret, órgão jurisdicional no qual o processo está actualmente pendente.

É um facto admitido por ambas as partes e pelo Landsret que o empregado infringiu os artigos 7.° e 11.° do regulamento e que o arguido não cometeu qualquer infracção de forma intencional ou por negligência.

O arguido requereu o arquivamento dos autos alegando que o regime da responsabilidade penal objectiva da entidade patronal não é compatível com o regulamento. Acrescentou que as obrigações da entidade patronal se limitavam à organização do trabalho dos condutores, de forma a que estes se possam conformar ao regulamento, à verificação periódica de que o regulamento foi respeitado e, no caso de terem sido verificadas infracções, à adopção das medidas necessárias para evitar que as mesmas se repitam. Esta obrigação corresponde à letra do artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85 do Conselho (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, e que, segundo o arguido, apenas constitui uma precisão das disposições já aplicáveis por força do regulamento anterior. O artigo 9.° do Decreto dinamarquês n.° 448 ultrapassa o âmbito destas obrigações e, portanto, não poderá tomar o artigo 13.° do regulamento como base jurídica.

Ainda segundo o arguido, a abordagem dinamarquesa põe em perigo a aplicação de regras uniformes na Comunidade e, portanto, corre o risco de falsear as condições

de concorrência, o que é contrário a um dos objectivos essenciais do regulamento. Finalmente, o arguido sublinhou que uma condenação por infracção ao regulamento poderia eventualmente implicar a retirada da autorização necessária aos operadores de transportes.

O *Ministério Público* alegou perante o Landsret que, segundo um princípio fundamental do direito comunitário, a determinação das sanções depende exclusivamente da competência dos Estados-membros. Este princípio encontra-se confirmado, no caso em apreço, pelo artigo 18.° do regulamento, cuja formulação é retomada no artigo 17.° do Regulamento n.° 3820/85 e pelo facto de a resolução de 20 de Dezembro de 1985, para melhorar a aplicação dos regulamentos sociais do domínio dos transportes rodoviários (JO C 348, p. 1; EE 07 F4 p. 19), ter sido adoptada conjuntamente pelo Conselho e pelos representantes dos Estados-membros, uma vez que a determinação das sanções excede as competências das instâncias comunitárias. Todavia, a livre escolha dos Estados-membros no que respeita às sanções pelas infracções ao direito comunitário é limitada por dois critérios: as sanções escolhidas devem ser eficazes e devem corresponder às sanções previstas para as infracções às disposições nacionais comparáveis.

A compatibilidade de uma responsabilidade puramente objectiva de uma entidade patronal cujo empregado cometeu uma infracção ao regulamento com a regulamentação comunitária tem considerável importância no litígio pendente perante o Landsret; por esta razão, este, por decisão de 28 de Janeiro de 1988, colocou 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 entidade 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 cometida de forma intencional ou por negligência?»

O Landsret sublinhou que, se bem que a questão seja colocada em relação com o regulamento de 1969, a resposta do Tribunal de Justiça teria, essencialmente, o mesmo alcance no que respeita ao Regulamento n.° 3820/85 do Conselho.

2. *Tramitação processual perante o Tribunal de Justiça*

O pedido de decisão prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de Novembro de 1988.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, foram apresentadas observações escritas em 14 de Fevereiro de 1989 pelo Governo dinamarquês, representado por Jørgen Molde, na qualidade de agente, em 16 de Fevereiro de 1989 pelo Governo britânico, representado por S. J. Hay, na qualidade de agente, e em 1 de Fevereiro de 1989 pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Johannes Buhl e Ricardo Gosalbo Bono, respectivamente consultor jurídico e membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes.

Nas suas observações o Governo dinamarquês requereu que o processo fosse apreciado pelo Tribunal de Justiça funcionando em sessão plenária.

Cm base no relatório do juiz relator, e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

II — Resumo das observações escritas apresentadas perante o Tribunal

O *Governo dinamarquês* adere inteiramente às conclusões do Ministério Público, tais como foram desenvolvidas perante o órgão jurisdicional de reenvio. Parte do princípio de que o Estado-membro tem inteira liberdade de acção e pode determinar as condições penais que pareçam mais adequadas, tendo em vista as situações específicas do país e a sua política penal. Assim sendo, as infracções ao direito comunitário e as infracções às disposições nacionais análogas devem ser punidas de forma correspondente.

Assim, o legislador dinamarquês estava obrigado a adoptar regras relativas à responsabilidade objectiva do empregador no que respeita aos períodos de trabalho e de repouso previstos no regulamento, pois este mesmo sistema existe no que se refere às infracções às regras dinamarquesas (ver a lei dinamarquesa relativa às condições de trabalho).

Segundo o Governo dinamarquês o Tribunal de Justiça admitiu, no processo 203/80, Casati (Recueil 1981, p. 2595), que a determinação das sanções depende da competência dos Estados-membros. Refere igualmente a resolução de 20 de Dezembro de 1985 como confirmação desta competência exclusiva. A determinação das sanções é e deve continuar a ser uma questão nacional, pois a política penal apenas foi objecto de uma cooperação internacional de forma esporádica e cada país mantém, pois, a sua própria tradição no que se refere à medida das sanções e à margem de apreciação conferida ao juiz.

O Governo dinamarquês considera que a política penal de um país está ligada à sua cultura nacional, que é, portanto, de uma importância decisiva para o desenvolvimento da sociedade no seu conjunto que a possibilidade que os Estados-membros têm de conduzir uma política independente na matéria não seja reduzida a nada. O acórdão do Tribunal de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann/Land Nordrhein-Westfalen (14/83, Recueil, p. 1891), confirma que a obrigação de determinar uma sanção incumbe apenas aos Estados-membros. Este acórdão sublinha, aliás, que a sanção escolhida deve ser eficaz, proporcional e em conformidade com a regra tendo por objectivo a correspondência entre as sanções das infracções às regras nacionais e das infracções às regras comunitárias.

A Lei dinamarquesa n.° 508, de 29 de Novembro de 1972, e o Decreto n.° 448, de 2 de Junho de 1981, estão em conformidade com estes princípios.

A instituição da responsabilidade penal objectiva tem como finalidade incentivar as medidas de fiscalização e de prevenção nas empresas em causa, sobretudo por parte do pessoal supervisor. Esta preocupação de prevenção é particularmente importante quando a infracção punida não é susceptível de conduzir a uma obrigação de reparação para com um terceiro. Em tal caso, a sanção reside, unicamente, na multa aplicada à entidade patronal com base na sua responsabilidade objectiva. Esta finalidade de prevenção subentende igualmente a possibilidade

de aplicar uma multa a uma pessoa colectiva. Nesta hipótese a responsabilidade objectiva afigura-se particularmente adequada, uma vez que é muitas vezes difícil identificar aquele ou aqueles que estão na origem da infracção. Todavia, é de notar que uma pessoa colectiva não verá normalmente ser-lhe aplicada uma multa com um fundamento puramente objectivo, pois tal responsabilidade está subordinada ao facto de uma pessoa dentro da empresa (o condutor no caso em apreço) ter sido o autor, intencionalmente ou por negligência, de um comportamento ligado à infracção cometida.

Finalmente, e em resposta ao argumento do arguido relativo a uma falta de uniformidade na aplicação do regulamento, o Governo dinamarquês observa que este apenas fixa regras mínimas e que o seu objectivo pode ser entendido como a preocupação de impedir que determinadas empresas beneficiem de um favor injustificado violando impunemente as suas disposições.

Propõe, portanto, que se responda à questão prejudicial da forma seguinte:

«O direito comunitário não contém regras que constituam obstáculo a que um Estado-membro adopte disposições por força das quais uma entidade patronal pode ser punida quando um seu empregado infrinja o Regulamento n.° 543/69, mesmo que esta infracção não possa ser imputada à entidade patronal como cometida de forma intencional ou por negligência.»

O *Governo britânico* retira a sua argumentação do acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Fevereiro de 1977, Amsterdam Bulb BV/ /Produktschap voor Siergewassen (50/76, Recueil, p. 137), para concluir que, na falta de disposições específicas no diploma comunitário em causa, os Estados-membros permanecem livres de decidir das sanções adequadas, e isso é confirmado, no caso em apreço, pelo texto do artigo 18.° do regulamento. Todavia, as medidas escolhidas devem estar em conformidade com as exigências do Tratado e devem tomar em consideração as disposições existentes no direito interno.

Segundo o Governo britânico, é evidente que o objectivo do regulamento e os graves perigos sociais que o mesmo procura evitar exigem que sejam aplicadas sanções tanto às entidades patronais como aos condutores e que o facto de o Regulamento n.° 543/69 ser menos explícito, quanto às obrigações das entidades patronais, do que o Regulamento n.° 3820/85 é destituído de importância. A natureza da responsabilidade penal da entidade patronal deve estar em conformidade com a política do Estado-membro em questão nos outros domínios relativos à execução de tarefas de um empregado por conta da sua entidade patronal, que é o caso na Dinamarca.

Com efeito, se o Governo dinamarquês não tivesse instituído uma responsabilidade penal objectiva, as sanções pelas infracções ao direito comunitário não estariam no mesmo plano que as infracções às regras internas dinamarquesas, o que poria em causa a autoridade das regras comunitárias.

O Governo britânico sugere ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial do Vestre Landsret nos termos seguintes:

«O Regulamento n.° 543/69, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, na sua redacção actual, não constitui obstáculo à aplicação de disposi-

ções nacionais segundo as quais uma entidade patronal cujo condutor infringiu as disposições dos artigos 7.°, n.° 2, e 11.° do regulamento em matéria de períodos de condução e de repouso é passível de uma sanção penal, mesmo se a infracção não puder ser imputada ao empregador como tendo sido cometida de forma intencional ou por negligência.»

A *Comissão* não aceita a tese do Governo dinamarquês segundo a qual a determinação das sanções releva sistematicamente da competência dos Estados-membros; está expressamente prevista uma competência comunitária neste domínio no artigo 87.°, n.° 2, do Tratado CEE, por exemplo, e é, de facto, exercida com base no Regulamento (CEE) n.° 17/62, de 6 de Fevereiro de 1962 (JO de 21.2.162, p. 204; EE 08 F1 p. 22).

Tal competência no domínio dos transportes é atribuída à Comunidade por força do artigo 79.°, n.° 2, do Tratado. Todavia, a Comunidade decidiu não aplicar ela própria as sanções pelas infracções ao regulamento, mas impor aos Estados-membros a obrigação de prever tais sanções.

A Comissão considera que o artigo 18.° do regulamento deixa aos Estados-membros a competência para determinar as sanções adequadas, na condição de as mesmas corresponderem ao que está previsto, aliás, na legislação nacional. Considera que o regime instituído pela legislação dinamarquesa está inteiramente em conformidade com o regulamento. Os Estados-membros são livres de impor à entidade patronal cujo condutor infringiu os artigos 7.° e 11.° do regulamento uma responsabilidade penal objectiva se considerarem que tal regime é adequado para garantir o respeito das disposições em questão, por maioria de razão quando se trata de uma forma de responsabilidade que se aplica às infracções nacionais similares.

A Comissão contesta igualmente que a instituição de uma responsabilidade objectiva tenha alargado de forma unilateral o âmbito de aplicação do regulamento, pois a natureza da sanção imposta não altera a obrigação da entidade patronal. Mesmo que houvesse alargamento do âmbito desta obrigação, este alargamento seria aceitável e conforme aos poderes discricionários conferidos aos Estados-membros pelo regulamento.

Finalmente, em resposta ao argumento do arguido respeitante à necessidade de assegurar uma aplicação uniforme do regulamento e de evitar uma distorção das condições de concorrência, a Comissão admite que, embora continue a existir uma certa falta de harmonização no que respeita às sanções, tal não conduz a falsear a concorrência, pois o aspecto dissuasivo da sanção e os inconvenientes económicos que a mesma comporta devem manter-se comuns a todos os Estados-membros, seja qual for a base de responsabilidade escolhida.

A Comissão propõe ao Tribunal de Justiça que dê a seguinte resposta à questão colocada pelo Vestre Landsret:

«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 (assim como o Regulamento n.° 3820/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que trata da mesma matéria que o regulamento referido e que o substituiu) permite aos Estados-membros adoptarem disposições nacionais segundo as quais uma entidade patronal cujo condutor

infringiu as disposições dos artigos 7.°, n.° 2, e 11.° do regulamento em matéria de períodos de condução e de repouso pode ser punida, mesmo que esta infracção não lhe possa ser imputada como cometida de forma intencional ou por negligência. A razão é que, mesmo que a Comunidade tenha competência para instituir um regime de sanções, nomeadamente no que respeita à aplicação da legislação social no domínio dos transportes rodoviários, não exerceu essa competência, tendo expressamente habilitado os Estados-membros a fazê-lo no âmbito da sua própria ordem jurídica, de forma a que, graças aos esforços desenvolvidos para atingir os objectivos do regulamento, sejam obtidos os melhores resultados possíveis.»

G. Slynn
Juiz relator