# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL HENRI MAYRAS

apresentadas em 25 de Outubro de 1978 *

*Senhor Presidente,*
*Senhores Juízes,*

A Directiva 74/562 do Conselho, de 12 de Novembro de 1974, relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de passageiros no domínio dos transportes nacionais e internacionais, enumera, no seu artigo 2.°, os requisitos que devem preencher as pessoas singulares ou empresas que pretendam exercer essa profissão. No presente processo, o único requisito em causa é o de honorabilidade do candidato, exigido no n.° 1, alínea a), deste artigo.

K. Delkvist obteve das competentes autoridades dinamarquesas a sua primeira licença de transporte rodoviário de *passageiros* (categoria turismo) em 11 de Novembro de 1974. Essa autorização era válida até 30 de Setembro de 1976.

Todavia, quando o interessado pediu a sua renovação, a comissão nacional de controlo dos transportes rodoviários de passageiros manifestou a sua oposição com base no facto de que, tendo K. Delkvist sido objecto de diversas condenações penais, os delitos que lhe foram imputados eram susceptíveis de justificar o receio de que ele abusasse da sua posição de empresário de transporte de passageiros.

Com efeito, segundo o artigo 78.° do Código Penal dinamarquês, uma condenação penal não acarreta como consequência automática, nem a perda dos direitos civis do condenado, nem a proibição de exercer determinadas actividades profissionais que se encontram submetidas à autorização de uma autoridade pública.

Uma tal consequência deve ser expressamente decretada, seja pela própria decisão de condenação, seja na hipótese de a competente autoridade administrativa ter recusado conceder a autorização para exercer uma profissão regulamentada, se a autoridade judicial considerar que a infracção ou infracções praticadas são susceptíveis de justificar um perigo manifesto de abuso por parte do condenado da profissão que pretende exercer.

No caso concreto, o Københavns Byret, a quem foi submetida a reclamação apresentada pelo interessado contra a decisão de recusa de autorização de transporte rodoviário de passageiros, verificou que este tinha sido condenado, após 1945, pela prática de numerosos delitos e, em especial, após 2 de Novembro de 1977, acusado de furto com arrombamento em diversas residências secundárias, actos que o mesmo confessou, e em virtude do quais foi preso.

Todavia, antes de aplicar a K. Delkvist as disposições do artigo 78.° do Código Penal, o juiz dinamarquês considerou necessário submeter ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma série de questões prejudiciais.

* Língua original: francês.

A primeira dessas questões parece-nos extravasar manifestamente o âmbito do litígio pendente no órgão jurisdicional nacional. Este, com efeito, pergunta se a directiva do Conselho de 12 de Novembro de 1974 é, na sua totalidade, conforme ao direito e válida. Ora, como veremos mais adiante, as únicas disposições em causa desta directiva que requerem interpretação são, por um lado, a do artigo 2.°, n.° 1, alínea a), que respeita ao requisito de honorabilidade; por outro lado, a do artigo 4.°, n.° 1, nos termos do qual «as pessoas singulares e as empresas que provem terem sido, antes de 1 de Janeiro de 1978, autorizadas num Estado-membro, nos termos de uma regulamentação nacional, a exercer a profissão de transportador rodoviário de passageiros no domínio dos transportes nacionais e/ou internacionais, são dispensados de *fornecer a prova* de que satisfazem o disposto no artigo 2.°».

Posto isto, parece-nos, tal como à Comissão, não haver qualquer dúvida de que a directiva em causa foi legal e regularmente aprovada pelo Conselho, em conformidade com o estabelecido no artigo 75.° do Tratado. A isto acresce que nenhuma das partes contestou a sua validade.

O juiz *a quo* pergunta também se a directiva se impõe directamente aos tribunais dinamarqueses e «tem incidência» nas relações entre os cidadãos e as autoridades públicas deste Estado.

Quanto a este aspecto, resulta claramente do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado que as directivas vinculam «o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, *deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios*».

Mas, este princípio não impediu o Tribunal de reconhecer efeitos directos a algumas directivas — ou pelo menos a algumas das suas disposições —, na medida em que essas disposições criem, para os particulares, direitos subjectivos que estes últimos possam invocar perante os seus órgãos jurisdicionais nacionais que têm o dever de os proteger.

Neste sentido, v., nomeadamente, o acórdão de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyan/ /Home Office (41/74, Colect., p. 567).

No entanto, no caso em apreço, deve desde já assinalar-se que a disposição em causa da Directiva 74/562 não constitui um direito para os particulares, destinando-se pelo contrário a impor-lhes uma obrigação.

Independentemente da solução que o Tribunal seja levado a dar no caso de semelhante obrigação ter um conteúdo comunitário autónomo, verificamos em todo o caso, que o requisito de *honorabilidade* exigido pelo artigo 2.°, n.° 1, da directiva, aos candidatos ao exercício da profissão de transportador rodoviário de passageiros, não é de modo nenhum definida de forma precisa pelo texto comunitário.

Pelo contrário, no termos do n.° 2 do mesmo artigo, «até coordenação ulterior, cada Estado-membro determinará as disposições a que o requerente e, eventualmente, as pessoas singulares referido no n.° 1, devem satisfazer em matéria de honorabilidade».

Desta disposição resulta claramente que o Conselho pretendeu deixar aos Estados-membros apenas o cuidado de definir o requisito de honorabilidade, cujos critérios e processo de verificação podem, portanto, até ao aparecimento de ulteriores regras de coordenação, diferir de um Estado para outro.

Se bem que a directiva se aplique, sem qualquer dúvida, ao caso presente, tal como pergunta o tribunal nacional na sua segunda questão, resulta do que acabámos de expor, que aquele texto, no seu artigo 2.°, n.° 1, não acarretou, nem aliás poderia acarretar, a modificação do regime legislativo dinamarquês estabelecido ao artigo 78.°, n.os 2 e 3, do Código Penal.

Por outras palavras, é à autoridade judicial dinamarquesa competente que cabe apreciar, com base nessas disposições, se os actos delituosos praticados pelo interessado podem justificar um perigo manifesto de abuso no exercício por parte deste, da profissão de transportador rodoviário de passageiros.

Nesta perspectiva, e independentemente das particularidades do sistema, partilhamos da opinião expressa em nome do Governo neerlandês: o objectivo dos actos comunitários nesta matéria — regulamentos ou directivas — é o de harmonizar os requisitos de acesso a certas actividades profissionais, assim como as condições do seu exercício, como é o caso, nomeadamente, em matéria de transportes.

Em contrapartida, estes actos não dizem respeito às legislações penais dos Estados-membros em virtude dos quais os tribunais repressivos podem, eventualmente, fazer acompanhar a condenação de uma pena complementar ou acessória, consistente na proibição de exercer algumas actividades profissionais.

Para responder à quarta questão suscitada pelo juiz *a quo*, não pensamos que o sistema instaurado pelo artigo 78.° do Código Penal atribua à autoridade judicial nacional uma margem de apreciação que excedesse os limites da que a directiva deixou — embora provisoriamente — aos Estados-membros.

O facto de o artigo 78.° apresentar uma «formulação negativa», ou seja, o sistema instituído por aquele artigo só prever a privação do direito de exercer uma actividade profissional regulamentada, na medida em que a infracção penal ou as infracções praticadas forem susceptíveis de justificar um perigo manifesto de abuso por parte do interessado, no exercício da profissão em causa, não nos parece contrariar o estabelecido na directiva comunitária em matéria de honorabilidade.

Trata-se, é certo, de um sistema liberal, cujo objectivo é privilegiar as hipóteses de reinserção social dos condenados julgados recuperáveis, sendo certo que a directiva não exclui de modo nenhum esse regime.

Pergunta-se, em seguida, se devem aplicar-se, ao caso concreto, as disposições transitórias do artigo 4.°, n.° 1, da directiva nos termos do qual: «as pessoas singulares e as empresas que provem terem sido, antes de 1 de Janeiro de 1978, autorizadas num Estado-membro, nos termos de uma regulamentação nacional, a exercer a profissão de transportador rodoviário de passageiros no domínio dos transportes nacionais e/ou internacionais são dispensadas de *fornecer a prova* de que satisfazem o disposto no artigo 2.°».

Esta disposição, que tem por objectivo proteger os «direitos adquiridos» dos transportadores rodoviários de passageiros na hipótese em que a aplicação da directiva num ou noutro Estado-membro tivesse por efeito submeter o exercício da profissão a requisitos mais rigorosos, não deve todavia, em nosso entender, ser interpretada como desvinculando aqueles transportadores que anteriormente tivessem obtido uma autorização do requisito de honorabilidade exigido pelo artigo 2.° n.° 1. Essas pessoas apenas ficaram dispensadas de fornecer elas próprias a prova de

que preenchem tal requisito. Mas, compete à autoridade administrativa competente, sujeita a controlo do juiz, apreciar oficiosamente se ele se encontra ou não preenchido. A este respeito, deve com efeito aproximar-se o artigo 4.°, n.° 1, da disposição que se insere no artigo 5.°, n.° 2, e segundo a qual «os Estados-membros assegurarão a revogação por parte das autoridades competentes da autorização de exercer a profissão de transportador de passageiros *se verificarem* terem deixado de estar satisfeitas as condições referidas no n.° 1, alíneas a), b) ou c), do artigo 2.°...» [designadamente, o requisito de honorabilidade previsto na alínea c) desse texto].

Assim sendo, o juiz competente, a quem foi submetida a recusa a K. Delkvist, pela comissão nacional de controlo, de renovação da autorização que lhe tinha sido anteriormente concedida, podia recorrer, em relação ao interessado, às disposições do artigo 78.° do Código Penal dinamarquês.

Concluímos propondo que o Tribunal declare:

1) Nenhum elemento do processo permite considerar que a validade da Directiva 74/562 do Conselho, de 12 de Novembro de 1974, relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de passageiros no domínio dos transportes nacionais e internacionais, seja afectada.

2) A disposição constante do artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da referida directiva não tem qualquer efeito directo nas relações jurídicas entre os Estados-membros e os seus nacionais.

3) As disposições do artigo 2.°, n.os 1, alínea a) e 2 da referida directiva não podem acarretar a modificação ou revogação do artigo 78.°, n.° 2, do Código Penal dinamarquês, segundo o qual, a privação de certos direitos só pode ser determinada se as infracções praticadas são susceptíveis de justificar um perigo manifesto de abuso no exercício, pelo interessado, da sua actividade profissional; as referidas disposições do Código Penal dinamarquês devem ser encaradas como correspondendo ao requisito de honorabilidade que cabe aos Estados-membros exigir aos seus nacionais requerentes de uma autorização para o exercício da profissão de transportador rodoviário de passageiros, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 74/562 do Conselho.

4) Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da referida directiva, as pessoas que tivessem obtido, antes de 1 de Janeiro 1978, uma autorização para exercer a profissão de transportador rodoviário de passageiros, ficam dispensadas de fornecer a prova de que preenchem o requisito de honorabilidade previsto no artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da directiva. Todavia, nos termos do artigo 5.°, n.° 2, do mesmo texto, cabe às autoridades competentes dos Estados-membros verificar oficiosamente se o referido requisito se encontra efectivamente preenchido, com base na legislação nacional aplicável.