Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 4 de fevereiro de 2025 [1]

Processo C-544/23

T.T.,
BAJI Trans s. r. o.
contra
Národný inšpektorát práce

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento (CEE) n.º 3821/85 — Obrigação de inspeção periódica dos tacógrafos — Isenções — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 49.º, n.º 1, último período, e artigo 51.º, n.º 1 — Princípio da retroatividade da lei penal mais favorável — Sanções administrativas de natureza penal — Critérios — Recurso de cassação — Lei nova entrada em vigor posteriormente à sentença objeto de recurso»

I. Introdução

1. Os processos que dizem respeito a sanções administrativas distinguem-se dos que dizem respeito às sanções penais, regra geral, em três aspetos. Primeiro, as sanções penais propriamente ditas são adotadas por um órgão jurisdicional, ao passo que as sanções administrativas são adotadas por autoridades administrativas, só intervindo o órgão jurisdicional na fase do controlo. Segundo, as regras processuais aplicáveis às sanções administrativas não são geralmente as que se aplicam às sanções penais, mas as que regulam o procedimento e o contencioso administrativo [2]. Terceiro, a ordem jurisdicional chamada a controlar as sanções administrativas não é, na maioria dos Estados-Membros, a mesma que a chamada a conhecer das sanções penais [3].

[1] Língua original: francês.

[2] No entanto, segundo a nota de pesquisa 24/002 elaborada pela Direção «Investigação e Documentação» do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «nota de pesquisa 24/002»), existem exceções nos Estados-Membros. Assim, por exemplo, na *Alemanha* e em *Portugal*, as disposições que regulam o processo penal destinam-se, em substância e salvo disposição em contrário, a aplicar-se *mutatis mutandis* ao procedimento perante a autoridade administrativa que visa a aplicação de uma coima.

[3] Todavia, em certos Estados-Membros, como a *República Federal da Alemanha* e a *República Portuguesa*, o controlo das coimas aplicadas pelas autoridades administrativas não é da competência do juiz administrativo, cabendo aos tribunais comuns igualmente competentes em matéria penal, tanto em primeira como em segunda instância.

2. O presente processo convida o Tribunal de Justiça a precisar o alcance do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [4], no contexto da fiscalização jurisdicional de uma sanção administrativa, na fase do recurso de cassação.

3. Este princípio está ligado ao da necessidade e da proporcionalidade das penas. Com efeito, uma vez que as penas aplicadas devem ser necessárias e proporcionadas, ou seja, punir o autor de uma infração pelos factos que cometeu e ao nível da gravidade dos mesmos, como prevê o artigo 49.º, n.º 3, da Carta, a aplicação de uma pena deixa de se justificar se, posteriormente à prática dos factos, o legislador tiver mudado de apreciação quer sobre o caráter censurável desses factos, quer sobre a natureza ou o nível da pena que passou a ser aplicada.

4. Neste contexto, o Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca) interroga o Tribunal de Justiça, em particular, sobre a questão de saber se o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável deve ser aplicado pelo juiz de cassação, no âmbito de uma impugnação relativa a uma sanção administrativa, quando a lei menos severa tenha entrado em vigor posteriormente à decisão proferida pelo tribunal administrativo de instância inferior, decidindo quanto ao mérito, que transitou em julgado nos termos do direito nacional e que é objeto de recurso de cassação.

5. Esta questão dá ao Tribunal de Justiça a possibilidade de precisar se, neste caso, as particularidades da função do juiz de cassação são suscetíveis de afetar o alcance deste princípio.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento (CEE) n.º 3821/85

6. Como era aplicável à data da prática da infração em causa no processo principal, o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, de 20 de dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários [5], conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 517/2013 do Conselho, de 13 de maio de 2013 [6], dispunha:

«1. O aparelho de controlo deve ser instalado e utilizado nos veículos afetos ao transporte rodoviário de passageiros ou de mercadorias matriculados num Estado-Membro, com exceção dos veículos referidos no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 561/2006 [7] […]

2. Os Estados-Membros podem isentar da aplicação do presente regulamento os veículos referidos no artigo 13.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento [n.º 561/2006].»

[4] A seguir «Carta». Nas considerações que se seguem, também designarei este princípio como o da retroatividade *in mitius*, que tem o mesmo significado. Por outro lado, o referido princípio deve ser entendido como o princípio consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta, embora não o precise sistematicamente para facilitar a leitura.

[5] JO 1985, L 370, p. 8.

[6] JO 2013, L 158, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 3821/85».

[7] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e ([CE]) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (JO 2006, L 102, p. 1).

7. O artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3821/85 previa:

«Os Estados-Membros adotarão, atempadamente, e após consulta da Comissão [Europeia], as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à execução do presente regulamento.

Essas disposições incidirão, entre outras matérias, sobre a organização, o processo e os instrumentos de controlo, assim como sobre as sanções aplicáveis em caso de infração.»

8. O anexo I, rubrica VI, ponto 3, alínea a), primeiro parágrafo, deste regulamento enunciava:

«Existem controlos periódicos dos aparelhos instalados nos veículos, pelo menos de dois em dois anos, podendo os mesmos efetuar-se no âmbito das inspeções técnicas dos veículos automóveis.»

9. O Regulamento n.º 3821/85 foi revogado, a partir de 2 de março de 2016, pelo artigo 47.º do Regulamento (UE) n.º 165/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativo à utilização de tacógrafos nos transportes rodoviários, que revoga o Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários [8].

2. Regulamento n.º 165/2014

10. O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 165/2014 dispõe:

«1. Os tacógrafos são instalados e utilizados nos veículos afetos ao transporte rodoviário de passageiros ou de mercadorias que estejam matriculados nos Estados-Membros e que sejam abrangidos pelo Regulamento [n.º 561/2006].

2. Os Estados-Membros podem isentar da aplicação do presente regulamento os veículos referidos no artigo 13.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento [n.º 561/2006].»

11. O artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 165/2014 prevê:

«Os tacógrafos são submetidos a inspeções periódicas realizadas por oficinas aprovadas. Inspeções regulares são efetuadas pelo menos de dois em dois anos.»

12. O artigo 41.º, n.º 1, deste regulamento enuncia:

«Os Estados-Membros estabelecem, nos termos dos respetivos procedimentos constitucionais, as regras relativas às sanções aplicáveis às infrações ao presente regulamento e tomam as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As referidas sanções devem ser efetivas, proporcionadas, dissuasivas e não discriminatórias, e devem respeitar a categorização das infrações estabelecida na Diretiva 2006/22/CE [9].»

8 JO 2014, L 60, p. 1.

9 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa a exigências mínimas no que respeita à execução dos Regulamentos (CEE) n.º 3820/85 e (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, quanto às disposições sociais no domínio das atividades de transporte rodoviário e que revoga a Diretiva 88/599/CEE do Conselho (JO 2006, L 102, p. 35).

13. O artigo 48.º, segundo parágrafo, do referido regulamento dispõe:

«[O presente regulamento] é aplicável […] a partir de 2 de março de 2016. […]»

3. Regulamento n.º 561/2006

14. O artigo 1.º do Regulamento n.º 561/2006 dispõe:

«O presente regulamento estabelece regras em matéria de tempos de condução, pausas e períodos de repouso para os condutores envolvidos no transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros, visando harmonizar as condições de concorrência entre modos de transporte terrestre, especialmente no setor rodoviário, e melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária. O presente regulamento pretende igualmente promover uma melhoria das práticas de controlo e aplicação da lei pelos Estados-Membros e das práticas laborais no setor dos transportes rodoviários.»

15. O artigo 3.º deste regulamento estabelece a lista das categorias de veículos que efetuam transportes rodoviários aos quais o referido regulamento não se aplica. Os veículos utilizados para a entrega de betão pronto não figuram nesta lista.

16. O artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006 estabelece a lista das categorias de veículos que efetuam transportes em relação aos quais os Estados-Membros, na condição de não prejudicarem os objetivos estabelecidos no artigo 1.º deste regulamento, podem conceder isenções aos artigos 5.º a 9.º do referido regulamento.

17. Na versão do Regulamento n.º 561/2006 em vigor no momento da infração cometida por T.T., os veículos utilizados para a entrega de betão pronto não constavam dessa lista.

18. Desde a entrada em vigor do Regulamento (UE) 2020/1054[10], em 20 de agosto de 2020, os «veículos utilizados para a entrega de betão pronto» figuram na referida lista, no artigo 13.º, n.º 1, alínea r), do Regulamento n.º 561/2006.

B. Direito eslovaco

19. O artigo 50.º, n.º 6, da Ústava Slovenskej republiky (Constituição da República Eslovaca) dispõe:

«A punibilidade de um ato é apreciada e uma sanção é aplicada em conformidade com a lei em vigor no momento da sua prática. Aplica-se uma lei posterior se for mais favorável para o autor da infração.»

[10] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos máximos de condução diária e semanal, à duração mínima das pausas e dos períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento (UE) n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos (JO 2020, L 249, p. 1).

20. O § 1, alínea a) da zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Lei n.º 461/2007 relativa à Utilização de Aparelhos de Controlo no Transporte Rodoviário), de 13 de setembro de 2007 (a seguir «Lei n.º 461/2007»), prevê:

«A presente lei regula as relações jurídicas que não são reguladas por disposições distintas [referência ao Regulamento n.º 3821/85] relativas ao:

a) âmbito da obrigação de instalar e utilizar um aparelho de controlo […] nos veículos a motor […]»

21. O § 2 desta lei tem a seguinte redação:

«1. Uma empresa transportadora que efetua o transporte de passageiros em autocarro ou o transporte rodoviário de mercadorias deve instalar um aparelho de controlo em todos os veículos utilizados para o transporte de passageiros ou para o transporte de mercadorias e, salvo disposição em contrário, utilizar folhas e cartões [de condutor] de registo durante esses transportes.

2. A obrigação da empresa transportadora fixada no n.º 1 não se aplica aos veículos afetos ao transporte abrangidos por disposições distintas [referência ao artigo 3.º e ao artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006].»

22. O § 38, n.º 1, alínea a), ponto 1, da zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (Lei n.º 462/2007 relativa à Organização do Tempo de Trabalho nos Transportes, que altera e completa a Lei n.º 125/2006 relativa à Inspeção do Trabalho, que altera e completa a Lei n.º 82/2005 relativa ao Trabalho Ilegal e à Contratação Ilegal e que altera e completa Determinadas Leis, com a Redação que lhe foi dada pela Lei n.º 309/2007), de 13 de setembro de 2007 (a seguir «Lei n.º 462/2007»), enuncia:

«A infração é cometida por um condutor que

a) conduza um veículo

1. sem um aparelho de controlo ou com um aparelho de controlo mas sem uma inspeção periódica válida, ou que faça uma utilização incorreta do aparelho de controlo.»

III. Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

23. Por decisão administrativa de 8 de dezembro de 2016, T.T. foi declarado culpado de ter violado o § 38, n.º 1, alínea a), ponto 1, da Lei n.º 462/2007, pelo facto de, em 4 de novembro de 2015, ter transportado betão a bordo de um veículo pertencente à BAJI Trans s. r. o., cujo tacógrafo não tinha sido objeto de uma inspeção periódica válida desde 25 de junho de 2015. A este título, T.T. foi condenado a uma coima no montante de 200 euros.

24. O Národný inšpektorát práce (Inspeção Nacional do Trabalho, Eslováquia) negou provimento ao recurso interposto dessa decisão em 3 de abril de 2017.

25. T.T. e a BAJI Trans interpuseram recurso dessas decisões administrativas no Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava, Eslováquia), alegando que o veículo de transporte de betão em questão estava excluído da categoria dos veículos sujeitos à obrigação de utilizar um tacógrafo.

26. Por Decisão de 27 de março de 2019, o Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava), na qualidade de órgão jurisdicional administrativo, negou provimento ao recurso de T.T., tendo sido negado provimento ao recurso da BAJI Trans por falta de legitimidade processual ativa.

27. Este órgão jurisdicional considerou, nomeadamente, que a obrigação de utilizar um tacógrafo em todos os veículos de transporte rodoviário estava prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 3821/85 e no § 2, n.º 1, da Lei n.º 461/2007, sem prejuízo das isenções estabelecidas nos artigos 3.º e 13.º do Regulamento n.º 561/2006. Todavia, estas isenções não incluíam os veículos destinados ao transporte de betão, pelo que a obrigação de utilizar um tacógrafo se aplicava integralmente a estes veículos.

28. Em 15 de julho de 2019, T.T. e a BAJI Trans interpuseram recurso de cassação dessa decisão no Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca).

29. No decurso do processo de cassação, em 24 de agosto de 2020, T.T. e a BAJI Trans apresentaram uma contestação na qual sublinhavam que o Regulamento n.º 561/2006 tinha sido alterado pelo Regulamento 2020/1054.

30. A competência para examinar este recurso foi, posteriormente à interposição do referido recurso, transferida para o Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

31. Num primeiro momento, este órgão jurisdicional indica que as leis nacionais foram adotadas para aplicar os Regulamentos n.ºs 3821/85 e 165/2014, ou seja, não só as obrigações previstas por estes regulamentos mas também a obrigação de estabelecer um sistema de sanções na sequência de uma violação destas obrigações. O referido órgão jurisdicional deduz daí que a autoridade administrativa competente aplicou o direito da União, para efeitos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, quando se pronunciou sobre a culpabilidade de T.T. e sobre a sanção a aplicar-lhe. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, ao interpretar a legislação nacional pertinente adotada em aplicação do direito da União e ao assegurar a proteção jurisdicional de T.T., também aplica o direito da União, na aceção desta disposição da Carta.

32. Num segundo momento, esse órgão jurisdicional pretende obter a garantia expressa do Tribunal de Justiça de que, à semelhança do que é válido para o artigo 6.º, n.º 1, e para o artigo 7.º, n.º 1, da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais [11], o artigo 49.º, n.º 1, da Carta impõe às autoridades administrativas a obrigação de aplicar o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, com a necessidade que daí decorre de aplicar também este princípio nos processos de fiscalização jurisdicional perante um órgão jurisdicional administrativo.

[11] Assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, a seguir «CEDH».

33. Num terceiro momento, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável deve ser aplicado pelo órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se sobre um recurso de cassação interposto da decisão de um tribunal administrativo de instância inferior que negou provimento ao recurso interposto de uma sanção administrativa, quando a nova lei entrou em vigor posteriormente a essa decisão. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o alcance do artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta no âmbito da apreciação de um recurso de cassação, tendo em conta as particularidades desse processo.

34. Nestas condições, o Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 51.º, n.º 1, da [Carta] ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro aplica o direito da União quando, ao abrigo do seu direito nacional, aplica uma sanção administrativa pela violação de uma obrigação quando essa obrigação decorre do direito da União e os Estados-Membros são obrigados a aplicar uma sanção pela sua violação, como no caso do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3821/85 e do artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento n.º 165/2014?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, devem o artigo 49.º, n.º 1, da [Carta] e o princípio da *lex posterior mitius* nele consagrado ser interpretados no sentido de que são igualmente aplicáveis a sanções por infrações administrativas quando a culpa e a sanção não são decididas primeiramente por um órgão judicial mas por um órgão administrativo, e que este princípio também se aplica, seguidamente, à fiscalização das decisões desse órgão administrativo por um tribunal administrativo?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, devem o artigo 49.º da [Carta] e o princípio da retroatividade da *lex posterior mitius* nele consagrado ser interpretados no sentido de que são aplicáveis a um processo administrativo ou judicial nacional, independentemente da fase em que se encontrem?

4) Em caso de resposta negativa à terceira questão, segundo que critério é esta fase determinada? Concretamente, devem o artigo 49.º da [Carta] e o princípio da *lex posterior mitius* nele consagrado ser interpretados no sentido de que são aplicáveis a um processo judicial administrativo relativo a uma via de recurso, como um recurso de cassação e, por conseguinte, que um órgão jurisdicional como o [Najvyšší správny súd Slovenskej republiky] Supremo Tribunal Administrativo [da República Eslovaca] que aprecia esse recurso de cassação em segunda e última instância deve ter em conta uma alteração das disposições jurídicas a favor do autor da infração administrativa que é objeto de um processo perante um órgão administrativo, e não perante um órgão jurisdicional, alteração essa que apenas teve lugar após a prolação de uma decisão definitiva [por] um tribunal administrativo de instância inferior[, sobre a qual se pronuncia o órgão jurisdicional de última instância]?»

35. A Inspeção Nacional do Trabalho, os Governos Eslovaco e Italiano e a Comissão apresentaram observações escritas. T.T. e a BAJI Trans, os Governos Eslovaco e Italiano, bem como a Comissão participaram na audiência realizada em 24 de setembro de 2024, durante a qual responderam, nomeadamente, às questões para resposta oral colocadas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

A. Quanto à primeira questão prejudicial

36. Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 51.º, n.º 1, da Carta deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro aplica o direito da União, na aceção desta disposição, por um lado, quando este prevê a aplicação de uma sanção administrativa em caso de violação das obrigações relativas à presença de um tacógrafo nos veículos que transportam mercadorias e à sua inspeção periódica, em conformidade com o que está previsto no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3821/85 e no artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento n.º 165/2014, e, por outro, no âmbito da fiscalização jurisdicional relativa a essa sanção.

37. Na minha opinião, não há dúvida de que a resposta é afirmativa.

38. A este respeito, importa salientar que o âmbito de aplicação da Carta está definido no seu artigo 51.º, n.º 1, nos termos do qual, no que respeita à ação dos Estados-Membros, as disposições da Carta têm estes por destinatários apenas quando apliquem o direito da União.

39. Segundo o Tribunal de Justiça, os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são, assim, aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União, mas não fora dessas situações [12].

40. Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o conceito de «aplicação do direito da União», na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, pressupõe a existência de um nexo de ligação entre um ato de direito da União e a medida nacional em causa, que ultrapassa a mera proximidade das matérias em causa ou as incidências indiretas de uma matéria na outra [13].

41. Por conseguinte, para determinar se uma medida nacional se insere no âmbito de aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, há que verificar, entre outros elementos, se a legislação nacional em causa no processo principal tem por objetivo aplicar uma disposição do direito da União, o caráter dessa legislação e se a mesma prossegue outros objetivos que não sejam os abrangidos pelo direito da União, ainda que seja suscetível de o afetar indiretamente, bem como se existe uma legislação do direito da União específica na matéria ou suscetível de o afetar [14].

42. No caso em apreço, quer o Regulamento n.º 3821/85, aplicável à data em que a infração foi cometida, quer o Regulamento n.º 165/2014 que o revogou, impõem a presença de um tacógrafo nos veículos que transportam mercadorias, tal como a sua inspeção periódica. Por outro lado, estes regulamentos obrigam os Estados-Membros, respetivamente no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3821/85 e no artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento n.º 165/2014, a sancionar as infrações às suas disposições. Ora, um Estado-Membro aplica o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, quando cumpre uma obrigação, enunciada numa disposição do direito

[12] V., nomeadamente, Acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 19); de 6 de outubro de 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, n.º 26), e de 29 de julho de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, n.º 41).

[13] V., nomeadamente, Acórdão de 29 de julho de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, n.º 42 e jurisprudência referida).

[14] V., nomeadamente, Acórdão de 29 de julho de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, n.º 43 e jurisprudência referida).

da União, de prever sanções contra as infrações visadas por esta norma [15]. Por conseguinte, ao impor uma sanção administrativa, como a que está em causa no processo principal, as autoridades eslovacas aplicaram o direito da União.

43. O mesmo se aplica à fiscalização jurisdicional relativa a essa coima.

44. Assim, uma vez que a aplicação dos Regulamentos n.os 3821/85 e 165/2014 por um órgão jurisdicional nacional constitui uma aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, esse órgão jurisdicional deve, no exercício dessa fiscalização, respeitar as exigências que decorrem dos direitos fundamentais consagrados pela Carta [16].

45. É verdade que as questões prejudiciais assentam na constatação de que o legislador eslovaco passou a dispensar os veículos que transportam betão pronto da obrigação de estarem munidos de um tacógrafo. Todavia, ao instituir esta isenção, o legislador limitou-se a fazer uso da faculdade que lhe era reconhecida quer pelo artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3821/85 quer pelo artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 165/2014. Ora, quando um Estado-Membro faz uso de um poder discricionário ou de apreciação que faz parte integrante do regime estabelecido por um ato do direito da União, deve considerar-se que aplica esse direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta [17].

46. Recordo, a este respeito, que, por força do § 2, n.º 1, da Lei n.º 461/2007, qualquer veículo pertencente a uma empresa de transporte rodoviário de mercadorias e utilizado para o transporte de mercadorias deve estar munido de tacógrafo. Todavia, por força do § 2, n.º 2, desta lei, os veículos referidos no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006 subtraem-se a essa obrigação. Ao fazer uma referência dinâmica a esta disposição, o legislador eslovaco utilizou assim a faculdade que lhe é reconhecida quer pelo artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3821/85, aplicável à data em que a infração foi cometida, quer pelo artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 165/2014, que revogou o Regulamento n.º 3821/85 a partir de 2 de março de 2016. Com efeito, segundo estas duas disposições, os veículos referidos no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006 podem ser dispensados pelos Estados-Membros da obrigação de estarem munidos de tacógrafo [18].

47. Esta disposição estabelece a lista dos tipos de veículos relativamente aos quais os Estados-Membros estão autorizados a isentar as obrigações (relativas à idade mínima, bem como ao tempo de trabalho e de repouso dos condutores) impostas pelos artigos 5.º a 9.º deste regulamento. Até à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, os veículos utilizados para a entrega de betão pronto não eram mencionados nesta lista. Por conseguinte, não faziam parte dos veículos abrangidos pelo § 2, n.º 2, da Lei n.º 461/2007. Em contrapartida, a partir de 20 de agosto de 2020, data da entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, esses veículos integraram automaticamente a lista dos veículos mencionados nesse § 2, n.º 2, e estavam, portanto, dispensados, pelo legislador eslovaco, da obrigação de estarem munidos de tacógrafo.

15 V., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.os 24 a 28); de 20 de março de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, n.os 18 a 21); e de 19 de outubro de 2023, G. ST. T. (Proporcionalidade da pena em caso de contrafação) (C-655/21, EU:C:2023:791, n.º 43).

16 V., nomeadamente, Acórdão de 4 de outubro de 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, n.º 41 e jurisprudência referida).

17 V., nomeadamente, Acórdãos de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.º 50 e jurisprudência referida), e de 29 de julho de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, n.º 59).

18 V., a este respeito, Acórdão de 7 de fevereiro de 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, n.º 19).

B. Quanto à segunda questão prejudicial

48. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se aplica quer no momento da aplicação de sanções administrativas, em conformidade com o previsto no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3821/85 e no artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento n.º 165/2014, quer na fiscalização jurisdicional dessas sanções.

1. Quanto à aplicabilidade do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta, às sanções administrativas que têm natureza penal

49. Em conformidade com o último período do artigo 49.º, n.º 1, da Carta, o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável exige que, se, posteriormente à prática de uma infração, a lei previr uma pena mais leve, esta deve ser aplicada [19].

50. Como indicam as anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais [20], o artigo 49.º, n.º 1, da Carta é aplicável à matéria penal.

51. Por conseguinte, para determinar a aplicabilidade desta disposição, há que examinar se uma medida como a sanção administrativa em causa no processo principal reveste natureza penal.

52. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa à interpretação do artigo 50.º da Carta e transposta para o seu artigo 49.º, n.º 3, são pertinentes três critérios (os «critérios Engel» [21]) para apreciar a natureza penal de uma sanção: a qualificação jurídica da infração no direito interno; a própria natureza da infração, e o nível de severidade da sanção suscetível de ser aplicada ao interessado [22].

53. Com efeito, mesmo para infrações que o direito nacional não qualifica de «penais», semelhante caráter pode decorrer da própria natureza da infração em questão e do grau de severidade das sanções que a prática desta é suscetível de implicar [23].

54. Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz destes critérios, se a medida em causa no processo principal reveste natureza penal na aceção do artigo 49.º, n.º 1, da Carta, o Tribunal de Justiça, pode, contudo, quando se pronuncia sobre um reenvio prejudicial, fornecer clarificações destinadas a guiar aquele órgão jurisdicional na sua apreciação [24].

55. Quanto ao *primeiro critério*, relativo à *qualificação da infração no direito interno*, a infração cometida por T.T. não parece ser considerada, no direito eslovaco, uma infração penal.

[19] V., nomeadamente, Acórdão de 24 de julho de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, n.º 106).

[20] JO 2007, C 303, p. 17.

[21] V. Acórdão do TEDH de 8 de junho de 1976, Engel e o. c. Países Baixos (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] V., nomeadamente, Acórdão de 4 de maio de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, n.º 34 e jurisprudência referida).

[23] V., nomeadamente, Acórdão de 4 de maio de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, n.º 35 e jurisprudência referida).

[24] V., nomeadamente, Acórdão de 4 de maio de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, n.º 36 e jurisprudência referida).

56. No que respeita ao *segundo critério*, relativo à *própria natureza da infração*, este implica que se verifique se a medida em causa prossegue, nomeadamente, uma *finalidade repressiva*, o que é próprio de uma sanção de natureza penal na aceção do artigo 49.º da Carta [25]. A este respeito, o Tribunal de Justiça já especificou que a mera circunstância de a medida em causa prosseguir simultaneamente uma finalidade preventiva não lhe pode retirar a sua qualificação de «sanção penal». Com efeito, é próprio das sanções penais destinarem-se tanto à repressão como à prevenção de condutas ilícitas. Em contrapartida, uma medida que se limita a reparar o prejuízo causado pela infração em causa não tem natureza penal [26].

57. No caso em apreço, é facto assente que, ao prever a obrigação de certas categorias de veículos disporem de um tacógrafo e de o submeterem a inspeções periódicas, a regulamentação da União prossegue os objetivos de melhorar tanto as condições sociais dos trabalhadores abrangidos por esta regulamentação, bem como a segurança rodoviária [27]. Não há dúvida de que as sanções que os Estados-Membros estão obrigados a prever se destinam a reprimir as infrações a esta obrigação.

58. Contrariamente ao que o Governo Italiano sustentou na audiência, não creio que a circunstância de a sanção em causa visar um grupo particular de pessoas seja suscetível de excluir no caso em apreço a finalidade repressiva dessa sanção. É sem dúvida verdade que o Tribunal de Justiça pôde decidir, a propósito de medidas que não visam o público em geral, mas uma categoria de destinatários em particular, os quais, por exercerem uma atividade especificamente regulada pelo direito da União, são obrigados a cumprir as condições exigidas para beneficiar de uma autorização, concedida pelos Estados-Membros e que lhes confere determinadas prerrogativas, quando as condições das referidas prerrogativas já não estão, ou podem vir a não estar, preenchidas, não prosseguem necessariamente uma finalidade repressiva [28]. No meu entender, esta jurisprudência não é todavia pertinente quando está em causa uma coima, como a que está em causa no processo principal, que não tem de modo nenhum por objeto privar uma categoria específica de pessoas do exercício de certas prerrogativas. A este respeito, é irrelevante que esta coima possa ser aplicada por si só ou acompanhada de uma proibição de atividade de uma duração máxima de dois anos.

59. Quanto ao *terceiro critério*, ou seja, o *nível de severidade da sanção* administrativa, resulta das precisões feitas sobre este ponto na audiência que esta sanção parece apresentar um nível de severidade elevado.

60. A este respeito, importa recordar que o nível de severidade é apreciado em função da pena máxima prevista nas disposições pertinentes [29].

61. Ora, a constatação de que a infração em causa no processo principal era passível de uma coima que podia ir até 1 660 euros, segundo as informações que foram fornecidas ao Tribunal de Justiça na audiência, demonstra o caráter severo da referida sanção.

[25] V., nomeadamente, Acórdão de 4 de maio de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, n.º 38 e jurisprudência referida).

[26] V., nomeadamente, Acórdão de 4 de maio de 2023, MV — 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, n.º 42 e jurisprudência referida).

[27] V., nomeadamente, Acórdão de 7 de julho de 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, n.º 26).

[28] V. Acórdãos de 23 de março de 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, n.º 33), e de 14 de setembro de 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, n.º 53).

[29] V., nomeadamente, Acórdão de 4 de maio de 2023, MV — 98 [C-97/21, EU:C:2023:371, n.º 46 e jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (a seguir «TEDH») referida].

62. Todos estes elementos levam-me a pensar que estão preenchidos dois dos critérios Engel e que o órgão jurisdicional de reenvio poderá ser levado a concluir que a sanção em causa no processo principal tem natureza penal, na aceção do artigo 49.º, n.º 1, da Carta. Por outro lado, saliento que o Tribunal de Justiça parece já ter considerado, tacitamente, que uma sanção administrativa imposta por uma infração ao Regulamento n.º 3821/85 constitui uma sanção de natureza penal, na aceção da Carta [30].

63. Por conseguinte, parece-me muito pouco provável que o órgão jurisdicional de reenvio chegue, com base nos elementos de que dispõe, à conclusão de que a coima em causa no processo principal não constitui uma sanção de natureza penal. Todavia, se este chegasse a essa conclusão, o artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta não seria aplicável. Por conseguinte, há que determinar se podem ser extraídas consequências semelhantes de um princípio geral do direito da União que alargue o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável a todas as sanções administrativas, sem que seja necessário demonstrar a sua natureza penal.

64. A resposta, em meu entender, é negativa.

65. Com efeito, embora o Tribunal de Justiça tenha indicado que, mesmo antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que conferiu à Carta o mesmo valor jurídico dos Tratados, o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável decorria das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e, por conseguinte, devia ser considerado como parte dos princípios gerais do direito da União que o juiz nacional deve respeitar quando aplica o direito nacional [31], o Tribunal de Justiça fê-lo a propósito de infrações que tinham natureza penal. Deste ponto de vista, o princípio geral de direito da União assim salientado pelo Tribunal de Justiça coincide com o que está atualmente consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta.

66. Em contrapartida, não creio que o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável se deva aplicar, enquanto princípio geral do direito da União, a sanções administrativas que não têm natureza penal. Com efeito, a extensão desse princípio a estas sanções teria como consequência tornar inútil a verificação prévia da natureza penal de uma sanção para efeitos da aplicação do artigo 49.º, n.º 1, da Carta, o que seria contrário à vontade dos redatores desta disposição de a limitarem à matéria penal. Por outro lado, tal extensão não me parece poder apoiar-se em tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

67. A este respeito, observo que certo número de Estados-Membros aplicam o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável a medidas que podem ser qualificadas de «sanções administrativas», sem que essa aplicação seja limitadas às medidas que revestem natureza penal, na aceção da CEDH e da Carta [32]. No entanto, nestes Estados-Membros, a aplicação deste princípio encontra a sua origem, consoante os casos, nas disposições constitucionais ou

[30] V. Acórdão de 24 de março de 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 e C-871/19, EU:C:2021:233, n.º 49).

[31] V., nomeadamente, Acórdãos de 3 de maio de 2005, Berlusconi e o. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, n.ºs 68 e 69), e de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.º 25 e jurisprudência referida).

[32] É o que acontece, a título de exemplo, segundo a nota de pesquisa 24/002, na *Bulgária*, na *Alemanha*, na *Grécia*, em *Espanha*, em *França*, na *Lituânia*, nos *Países Baixos*, na *Polónia*, em *Portugal*, na *Eslovénia*, na *Eslováquia* e na *Suécia*.

legislativas e na sua jurisprudência [33]. É assim legítimo duvidar que o princípio da lei penal mais favorável, aplicado fora do domínio «penal», resulta de tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

68. Por conseguinte, na minha opinião, está excluído que este princípio se aplique, enquanto princípio geral do direito da União, a sanções administrativas não abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 49.º, n.º 1, da Carta.

69. Em contrapartida, os Estados-Membros continuam a poder aplicar esse princípio ao abrigo do artigo 53.º da Carta, enquanto padrão nacional de proteção, no respeito do primado, da unidade e da efetividade do direito da União [34].

70. A circunstância de o Tribunal de Justiça já ter considerado que o artigo 2.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 [35] constitui uma expressão particular do princípio da aplicação retroativa da pena mais favorável [36] não me parece dever conduzir a uma conclusão diferente. Com efeito, a própria existência de tal disposição parece-me antes demonstrar que este princípio, aplicado a sanções administrativas que não têm natureza penal, não existe de forma autónoma enquanto princípio geral do direito da União fora do domínio penal, mas exige a adoção de um apoio legislativo específico.

2. Quanto à intenção do legislador de adotar uma lei penal mais favorável

71. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que «a aplicação [do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável] pressupõe uma sucessão de regimes jurídicos no tempo e assenta na constatação de que essa sucessão reflete, na ordem jurídica em causa, uma alteração de posição quer no que respeita à qualificação penal dos factos suscetíveis de constituir uma infração quer no que respeita à pena a aplicar a essa infração» [37].

72. Assim, este princípio aplica-se quando a evolução das regras em vigor é favorável ao autor da infração, quer devido a uma alteração na qualificação penal dos factos, quer devido a uma pena mais favorável [38].

[33] Assim, nos Estados-Membros referidos na nota 32 das presentes conclusões, esta aplicação baseia-se em regras legislativas ou jurisprudenciais que visam todas as sanções administrativas ou apenas algumas delas, sem qualificação prévia dessas sanções como inserindo-se ou não no domínio penal por força dos critérios Engel. Na *Bulgária*, em *Espanha* e na *Lituânia*, a aplicação do princípio da retroatividade *in mitius* às sanções administrativas em sentido lato é reconhecida por lei. Na *Alemanha*, nos *Países Baixos* e na *Polónia*, uma lei reconhece a aplicação deste princípio às sanções administrativas pecuniárias. Em *Portugal*, na *Eslovénia* e na *Eslováquia*, uma lei prevê expressamente a sua aplicação em ressonância com uma disposição constitucional que prevê também a existência geral do referido princípio. Na *Grécia* e em *França*, a aplicação do princípio da retroatividade *in mitius* às sanções administrativas, embora não expressamente prevista por uma disposição constitucional ou legislativa, assenta numa construção jurisprudencial baseada noutros princípios que têm, por sua vez, valor constitucional. Por último, na *Suécia*, não existe nenhuma lei ou jurisprudência que tenha reconhecido um princípio geral de aplicação da retroatividade *in mitius* às sanções administrativas, mas os juízes suecos aplicam esse princípio por analogia com as regras existentes em matéria de sanções penais.

[34] V., nomeadamente, Acórdão de 24 de julho de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, n.º 110 e jurisprudência referida).

[35] Regulamento do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1). Nos termos desta disposição, «[s]e disposições da regulamentação comunitária que estabelecem sanções administrativas forem alteradas em momento posterior, as disposições menos severas são aplicáveis retroativamente».

[36] V., nomeadamente, Acórdãos de 11 de março de 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, n.ºs 59 e 60), e de 4 de outubro de 2012, ED e F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, n.ºs 52 e 53).

[37] V., nomeadamente, Acórdão de 24 de julho de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, n.º 107 e jurisprudência referida).

[38] Saliento que o TEDH também declarou que o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável vale não só para a pena prevista mas também relativamente à definição da infração: v., nomeadamente, Acórdão do TEDH de 18 de outubro de 2022, Mørck Jensen c. Dinamarca (CE:ECHR:2022:1116JUD000092605, § 46). V., também, Parecer Consultivo do TEDH, de 29 de maio de 2020, relativo à utilização da técnica de «legislação por referência» para a definição de uma infração e aos critérios a aplicar para comparar a lei penal tal como estava em vigor no momento da prática da infração e a lei penal conforme alterada (pedido n.º P16-2019-001, § 82).

73. Além disso, a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável pressupõe uma alteração da apreciação do legislador quanto ao caráter adequado do regime sancionatório que tinha sido previamente estabelecido [39]. É portanto necessário que a evolução das regras em vigor reflita uma alteração de posição do legislador sobre a qualificação penal dos factos ou sobre a pena a aplicar a uma infração [40].

74. Não é esse o caso quando a alteração do direito aplicável, ocorrida posteriormente à prática da infração, constitui, relativamente a essa infração, uma simples alteração de uma situação de facto, que não é suscetível de alterar os elementos constitutivos da referida infração. Assim, o Tribunal de Justiça pôde declarar que a aquisição da cidadania da União constitui uma situação de facto que não é suscetível de alterar os elementos constitutivos do crime de auxílio à imigração ilegal [41].

75. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que também não há alteração da posição do legislador sobre a qualificação penal dos factos ou sobre a pena a aplicar a uma infração quando a alteração de uma regulamentação é o resultado de uma apreciação puramente económica e técnica que não põe em causa a qualificação penal ou a apreciação, pelas autoridades nacionais competentes, da pena a aplicar a comportamentos que têm por efeito obter indevidamente uma vantagem, mesmo que esta lhe deva agora ser reconhecida, por força da nova regulamentação [42].

76. Nestes diferentes casos, na falta de vontade do legislador de suprimir ou atenuar a repressão de um determinado comportamento, a alteração normativa não tem por efeito pôr em causa a ilegalidade de um comportamento anterior, que deve continuar a ser punida por razões de eficácia repressiva.

77. Na minha opinião, daqui decorre que, este é o enquadramento do presente processo.

78. Com efeito, a inserção pelo Regulamento 2020/1054 de uma alínea r) no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006, que permite aos Estados-Membros conceder uma isenção à obrigação de estarem munidos de tacógrafo para os veículos utilizados para a entrega de betão pronto, e a definição das isenções que é feita no § 2, n.º 2, da Lei n.º 461/2007, através de uma remissão geral para o artigo 3.º e para o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006, testemunham uma alteração de posição do legislador da União e do legislador eslovaco sobre a necessidade de impor tal obrigação a essa categoria de veículos e, consequentemente, sobre o caráter repreensível da falta de um tacógrafo ou de uma inspeção válida deste último para a referida categoria de veículos. A razão desta alteração de posição parece residir nas características particulares do transporte de betão pronto, que se efetua em distâncias relativamente curtas, pelo que a utilidade de impor a presença de um tacógrafo nos veículos que transportam esse betão pôde ser posta em causa.

79. Assim, uma vez que a alteração da legislação permite aos Estados-Membros excluir os veículos utilizados para a entrega de betão pronto da obrigação de estarem munidos de tacógrafo, é possível daí deduzir uma alteração de perceção do legislador da União, apoiada pelo legislador eslovaco que fez uso dessa possibilidade, quanto à necessidade de reprimir o incumprimento dessa obrigação relativamente a essa categoria de veículos. Visto que esta alteração da legislação

[39] V. Acórdãos de 11 de março de 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, n.º 70), e de 4 de outubro de 2012, ED e F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, n.º 59).

[40] V. Acórdãos de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.º 27); de 7 de agosto de 2018, Clergeau e o. (C-115/17, EU:C:2018:651, n.º 33), e de 24 de julho de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, n.º 107).

[41] V. Acórdão de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.ºs 32 a 36). V., também, Acórdão do TEDH de 18 de outubro de 2022, Mørck Jensen c. Dinamarca (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, §§ 44 a 54).

[42] V. Acórdão de 7 de agosto de 2018, Clergeau e o. (C-115/17, EU:C:2018:651, n.ºs 34 a 40).

leva a excluir os condutores de veículos utilizados para a entrega de betão pronto do grupo de pessoas a quem pode ser imputada a prática da infração prevista no § 38 da Lei n.º 462/2007, não constitui uma situação de facto externa nem uma apreciação puramente económica e técnica que não tenha relação com a definição dos elementos constitutivos desta infração.

80. A este respeito, é indiferente que a base legal da infração, que constitui este § 38, permaneça inalterada. Com efeito, a alteração normativa resultante da possibilidade oferecida aos Estados-Membros de introduzirem isenções para certas categorias de veículos figura numa norma acessória à lei penal que determina as situações de facto constitutivas da infração. À semelhança do que acontece em alguns Estados-Membros, considero que o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável deve aplicar-se plenamente neste tipo de situações [43].

81. Resulta dos elementos precedentes que o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta, deve, na minha opinião, ser interpretado no sentido de que se aplica quer no momento da aplicação de sanções administrativas, em conformidade com o previsto no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3821/85 e no artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento n.º 165/2014, quer no momento da fiscalização jurisdicional das mesmas, desde que essas sanções revistam natureza penal e que a nova lei, ao pôr termo à obrigação de os veículos utilizados para a entrega de betão pronto estarem munidos de tacógrafo, reflete uma alteração de posição do legislador sobre a necessidade de reprimir o incumprimento desta obrigação.

C. Quanto à terceira e quarta questões prejudiciais

82. Com a terceira e quarta questões, que, na minha opinião, importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que declare se o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta, lhe impõe que tome em consideração, no âmbito do recurso de cassação que foi submetido a este órgão jurisdicional de reenvio, uma lei penal mais favorável que entrou em vigor após a prolação da decisão do tribunal administrativo de instância inferior, que transitou em julgado por força do direito nacional e que é objeto desse recurso.

83. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se este princípio deve ser aplicado em todas as fases do processo judicial, incluindo na fase do recurso de cassação, tendo em conta as especificidades jurídicas desta fase do processo judicial, quando a lei mais favorável entrou em vigor na referida fase. Este órgão jurisdicional precisa que esta questão não recebeu uma resposta unívoca nas Secções que a compõem [44].

[43] Assim, como indica a nota de pesquisa 24/002, na *Alemanha*, em *Espanha*, em *Itália* e na *Polónia*, a questão da aplicação do princípio da retroatividade *in mitius* em tal situação — qualificada, nas ordens jurídicas alemã, italiana e polaca, de «norma em branco» (respetivamente, «*Blankettnorm*», «*norma in bianco*» e «*norma blankietowa*») e, na ordem jurídica espanhola, de «infração em branco» («*infracción en blanco*») — foi objeto de jurisprudência ao abrigo da qual este princípio foi declarado, regra geral, plenamente aplicável.

[44] A este respeito, o referido órgão jurisdicional explica que a Primeira Secção respondeu à referida questão em sentido afirmativo. Em contrapartida, a Quinta Secção considera que, tendo em conta a natureza do recurso de cassação e a regra de que se trata de fiscalizar uma decisão proferida por um tribunal administrativo de instância inferior e transitada em julgado, há que responder em sentido negativo a esta mesma questão.

84. O órgão jurisdicional de reenvio indica, a este propósito, que este deve ter em conta, mesmo na falta de um pedido nesse sentido, os princípios fundamentais da determinação da pena, incluindo o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável [45]. Todavia, está também vinculado pela situação jurídica que existia no momento em que a decisão do tribunal administrativo de instância inferior, transitada em julgado e executória [46], foi proferida [47]. Esta decisão é revestida da autoridade de caso julgado [48].

85. O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que o recurso de cassação é teoricamente considerado uma via de recurso extraordinária, precisamente porque é dirigido contra uma decisão transitada em julgado de um órgão jurisdicional administrativo. Todavia, os fundamentos com base nos quais pode ser interposto um recurso de cassação estão enunciados de forma ampla e incluem, em princípio, todos os vícios de direito e processuais [49]. Além disso, se as condições formais estiverem preenchidas, a parte que interpôs o recurso tem direito a que este seja decidido e a que o processo relativo ao recurso de cassação dê seguimento, regular e diretamente, ao procedimento no órgão administrativo de instância inferior [50].

86. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, por um lado, de que maneira o caráter definitivo de uma decisão judicial desempenha um papel para determinar se o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável é aplicável. Por outro lado, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se as especificidades jurídicas do recurso de cassação constituem um obstáculo processual à aplicação deste princípio.

87. Examinarei sucessivamente estes dois pontos.

[45] O § 195, alínea d), da zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (Lei n.º 162/2015 que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos), de 21 de maio de 2015 (a seguir «CPTA»), prevê que, na fiscalização de uma decisão administrativa, o juiz administrativo não está vinculado pelo âmbito e fundamentos da ação da administração no que se refere à observância dos princípios de aplicação de sanções previstas no Trestný zákon (Código Penal) — princípios entre os quais figura o princípio da retroatividade *in mitius* —, que deve igualmente ser observado aquando da aplicação de sanções no âmbito de um procedimento administrativo.

[46] Resulta do § 145, n.º 2, alínea c), do CPTA que, tratando-se de um recurso judicial em matéria de sanções administrativas, o acórdão de um tribunal administrativo transita em julgado mesmo quando é interposto recurso de cassação no prazo de um mês a contar da notificação desse acórdão. Além disso, decorre do § 146, n.º 1, do CPTA que um acórdão é executório a partir do termo do prazo que o tribunal administrativo fixou no dispositivo para cumprir a obrigação ou, na sua falta, logo que adquire autoridade de caso julgado.

[47] Assim, decorre do § 454 do CPTA que, ao apreciar o processo, o órgão jurisdicional que conhece do recurso de cassação baseia-se na situação existente no momento em que a decisão impugnada foi proferida ou adotada pelo tribunal administrativo.

[48] Nos termos do § 145, n.º 5, do CPTA, quando tiver sido proferida uma decisão transitada em julgado num processo, este último deixa de poder ser julgado e de dar lugar a uma nova decisão.

[49] Estes fundamentos estão enunciados no § 440, n.º 1, do CPTA: o tribunal administrativo não era competente para apreciar o processo [alínea a)]; uma parte no processo não tinha legitimidade processual [alínea b)] ou não tinha plena capacidade para agir autonomamente perante um tribunal administrativo e não agiu em seu nome um representante legal ou um tutor *ad litem* [alínea c)]; no mesmo processo, já tinha sido proferida anteriormente uma decisão definitiva ou tinha sido instaurado um processo no mesmo caso [alínea d)]; o processo foi julgado por um juiz excluído ou por um tribunal administrativo com uma formação incompetente [alínea e)]; houve irregularidades de natureza processual que impediram a parte no processo de exercer os seus direitos processuais numa medida tal que o seu direito a um processo equitativo tenha sido violado [alínea f)]; a decisão baseou-se numa apreciação incorreta da situação jurídica [alínea g)]; houve um afastamento por parte do tribunal administrativo da jurisprudência constante do Tribunal de Cassação [alínea h)]; não foi tido em conta um parecer jurídico vinculativo expresso na decisão que anulou o recurso de cassação [alínea i)], ou foi negado provimento ao recurso em violação da lei [alínea j)].

[50] Em conformidade com o previsto no § 438, n.º 1, do CPTA, uma decisão definitiva de um tribunal administrativo pode ser objeto de um recurso de cassação. Além disso, resulta do § 439, n.º 1, do CPTA que o recurso de cassação é, em princípio, admissível de todas as decisões dos tribunais administrativos.

1. Quanto ao caráter definitivo de uma decisão judicial para efeitos da aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável

88. Trata-se aqui de determinar se a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável pode ser excluída no âmbito de um processo de recurso de cassação como o que está em causa no processo principal, pelo facto de esse processo, que tem por objeto fiscalizar a decisão proferida por um órgão jurisdicional administrativo de instância inferior, dar seguimento a um processo pelo qual esse órgão jurisdicional proferiu uma decisão que transitou em julgado ao abrigo do direito eslovaco.

89. A este respeito, observo que o artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta está redigido de forma muito ampla, sem fixar um limite temporal à regra segundo a qual se, posteriormente a uma infração, a lei previr uma pena mais leve, deve ser essa a pena aplicada. Em especial, esta disposição não faz referência a um limite relativo à existência de uma decisão judicial que adquiriu caráter definitivo.

90. Não obstante, o Tribunal de Justiça já admitiu que este princípio não se opõe a uma legislação nacional que mantém a privação do direito de voto, que resulta automaticamente de uma condenação penal, apenas para as condenações transitadas em julgado, proferidas em última instância sob a égide do antigo Código Penal, apesar da adoção posterior de uma lei mais favorável à pessoa condenada [51]. Assim, o referido princípio não impõe que as sentenças transitadas em julgado, proferidas em última instância, sejam objeto de uma revisão quando legislação penal mais favorável entra posteriormente em vigor [52].

91. Em contrapartida, o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável é aplicável enquanto não for proferida uma sentença transitada em julgado. Por conseguinte, é determinante examinar, em cada caso, se foi proferida tal sentença.

92. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 49.º da Carta contém, pelo menos, as mesmas garantias que as que estão previstas no artigo 7.º da CEDH, que têm de ser tomadas em consideração, ao abrigo do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, como limiar de proteção mínima [53].

93. Ora, decorre da jurisprudência do TEDH que o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, que é garantido pelo artigo 7.º, n.º 1, da CEDH, «se traduz na regra que determina que, quando existam diferenças entre o direito penal em vigor no momento em que a infração foi cometida e as normas penais posteriores adotadas *antes de ser proferida uma decisão definitiva*, o tribunal deve aplicar a legislação cujas disposições sejam mais favoráveis ao arguido» [54].

94. O conceito de «sentença transitada em julgado» não é mencionado e muito menos definido no artigo 49.º, n.º 1, da Carta. Todavia, uma vez que este conceito é determinante para decidir se o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável consagrado nesta disposição é aplicável, e

[51] V. Acórdão de 6 de outubro de 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, n.º 56).

[52] No entanto, importa observar que o TEDH aplicou o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável a uma pessoa definitivamente condenada, uma vez que o direito nacional impunha expressamente aos órgãos jurisdicionais nacionais a obrigação de rever oficiosamente uma sentença condenatória quando uma lei posterior reduzia a pena aplicável por uma infração: v. Acórdão do TEDH de 12 de janeiro de 2016, Gouarré Patte c. Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ 28 a 36).

[53] V., nomeadamente, Acórdão de 29 de julho de 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, n.º 92 e jurisprudência referida).

[54] V. Acórdão do TEDH de 17 de setembro de 2009, Scoppola c. Itália (nº 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109). O sublinhado é meu. V., também, Decisão do TEDH de 30 de novembro de 2021, Artsruni c. Arménia (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), bem como Acórdão do TEDH de 18 de outubro de 2022, Mørck Jensen c. Dinamarca (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

no interesse de uma aplicação uniforme deste princípio na União, há que estabelecer certas características que permitam delinear os seus contornos. Para tal, é possível basear-se no conceito de «sentença transitada em julgado» que figura no artigo 50.º da Carta, que consagra o princípio *ne bis in idem*, e retirar os ensinamentos da jurisprudência do TEDH relativa a este princípio.

95. A este respeito, há que salientar que o artigo 4.º do Protocolo n.º 7 à CEDH [55] tem por objetivo proibir a repetição de processos penais (princípio *ne bis in idem*) definitivamente encerrados. Segundo o relatório explicativo do Protocolo n.º 7 à CEDH [56], «uma decisão é definitiva se, segundo a expressão consagrada, tiver adquirido força de caso julgado. É o que acontece *quando a decisão é irrevogável*, ou seja, quando esta não é suscetível de *recurso ordinário* ou quando as partes esgotaram essas vias de recurso ou não agiram dentro dos prazos legais estabelecidos para o efeito» [57]. As decisões suscetíveis de recurso ordinário estão excluídas do âmbito da garantia prevista no artigo 4.º do Protocolo n.º 7 enquanto o prazo de recurso não tiver expirado. Em contrapartida, os *recursos extraordinários*, como um pedido de reabertura do processo ou um pedido de prorrogação de um prazo expirado, não são tidos em conta quando se trata de determinar se o processo foi definitivamente encerrado. Embora estas vias de recurso constituam uma continuação do primeiro processo, o caráter «definitivo» da decisão não depende do seu exercício [58].

96. Para determinar se uma decisão é definitiva, o TEDH procura determinar, com base no direito interno, quais são os «recursos ordinários» num determinado processo para efeitos do artigo 4.º do Protocolo n.º 7. Este considera que o direito interno — material e processual — deve respeitar o princípio da segurança jurídica, que exige, por um lado, que o alcance de um recurso seja claramente delimitado no tempo e, por outro, que as modalidades do seu exercício sejam claras para as partes autorizadas a utilizá-lo. Por outras palavras, para que seja respeitado o princípio da segurança jurídica, inerente ao direito de não ser julgado ou punido duas vezes pela mesma infração, é necessário que o processo de recurso permita saber claramente o momento em que a decisão se torna definitiva. A necessidade da existência de um prazo para que um recurso possa ser considerado «ordinário» resulta implicitamente do próprio texto do relatório explicativo do Protocolo n.º 7 à CEDH, que indica que a decisão é irrevogável se as partes não agiram dentro dos «prazos» para o exercício da via jurídica em causa. Uma lei que confira um poder ilimitado a uma das partes para interpor um recurso ou que limite esse recurso através de condições que revelem um desequilíbrio importante entre as partes no exercício do referido recurso seria contrária ao princípio da segurança jurídica [59].

97. O TEDH também precisou que, embora a CEDH permita indubitavelmente aos Estados definir o que é, segundo o seu direito interno, uma decisão que encerra definitivamente o processo, está sujeita à fiscalização do TEDH. Com efeito, permitir aos Estados contratantes definirem livremente quando uma decisão é «definitiva» para efeitos do artigo 4.º do Protocolo n.º 7, sem que uma certa fiscalização possa ser efetuada pelo TEDH com base em critérios

[55] Assinado em Estrasburgo, em 22 de novembro de 1984, a seguir «Protocolo n.º 7».

[56] Série dos Tratados Europeus, n.º 117.

[57] V. Acórdão do TEDH de 10 de fevereiro de 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Rússia (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). O sublinhado é meu.

[58] V. Acórdão do TEDH de 10 de fevereiro de 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Rússia (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

[59] V. Acórdãos do TEDH, de 8 de julho de 2019, Mihalache c. Roménia (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), e de 8 de outubro de 2024, Jesus Pinhal c. Portugal (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

objetivos, equivaleria a que a aplicação desta disposição fosse deixada à sua discrição, o que poderia conduzir a resultados incompatíveis com o objeto e a finalidade da CEDH, que é assegurar que ninguém seja julgado ou punido duas vezes pelos mesmos factos [60].

98. Embora o papel do Tribunal de Justiça no âmbito de um reenvio prejudicial se distinga do do TEDH, há que, na minha opinião, adotar no presente processo uma lógica semelhante, que concilia a margem de manobra de que os Estados-Membros devem dispor com a efetividade do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável. Assim, embora seja claro que incumbe a cada Estado-Membro definir o seu próprio sistema de vias de recurso, em especial as condições em que a decisão de um órgão jurisdicional administrativo pode ser objeto de recurso de cassação, e a fase do processo judicial a partir da qual uma sentença pode ser considerada definitiva no direito interno, há que enquadrar essa margem de manobra a fim de garantir a aplicação uniforme deste princípio na União e assegurar que possa assim produzir a totalidade dos seus efeitos [61].

99. Por conseguinte, se a verificação do caráter definitivo de uma decisão judicial deve ser feita com base no direito do Estado-Membro que a proferiu [62], o caráter definitivo de tal decisão, para efeitos da aplicação do artigo 49.º, n.º 1, da Carta, não pode, todavia, ser *constatado quando esta decisão não adquiriu caráter irrevogável, no sentido de que pode ser posta em causa por uma via de recurso que pode ser exercida pela pessoa condenada num prazo determinado*. Assim, embora o ponto de partida desta verificação deva ser o direito nacional, não se pode limitar pura e simplesmente às qualificações adotadas pelo direito nacional, sob pena de prejudicar a aplicação efetiva e uniforme do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado nesta disposição. Se resultar do exame do direito nacional que a decisão proferida por um órgão jurisdicional administrativo é suscetível de ser posta em causa num órgão jurisdicional superior devido ao exercício, pela pessoa condenada, de uma via de recurso num prazo determinado, este princípio deve, na minha opinião, ser aplicado.

100. Em suma, para efeitos da aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, uma instância que não foi definitivamente julgada assemelha-se, portanto, a uma instância que não deu origem a uma decisão que se tornou irrevogável [63], ou seja, a uma decisão para a qual as vias de recurso ordinário foram esgotadas ou não foram exercidas no prazo previstos.

60 V. Acórdão do TEDH de 8 de julho de 2019, Mihalache c. Roménia (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Para um exemplo em que uma decisão transitou em julgado por um acórdão proferido pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França), v. Acórdão do TEDH de 6 de setembro de 2019, Nodet c. França (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, §§ 21 e 46).

61 V., nomeadamente, Acórdão de 15 de outubro de 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, n.º 31 e jurisprudência referida), no qual o Tribunal de Justiça declarou que, embora a organização judicial nos Estados-Membros, nomeadamente, a instituição, a composição, as competências e o funcionamento dos supremos tribunais nacionais, seja da sua competência, esses Estados não deixam de estar obrigados, no exercício dessa competência, a respeitar as obrigações que para eles decorrem do direito da União.

62 V., por analogia, Acórdão de 12 de outubro de 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, n.º 61).

63 A título de exemplo, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) declarou, no Acórdão n.º 443476, de 7 de outubro de 2022, em termos que merecem, na minha opinião, ser reproduzidos para efeitos da presente análise, que decorre do princípio constitucional da necessidade das penas «a regra de que a nova lei penal deve, quando revoga um tipo de crime ou prevê penas menos severas do que a lei antiga, aplicar-se aos autores de infrações cometidas antes da sua entrada em vigor e *que não deram origem a decisões que se tornaram irrevogáveis*. Cabe ao juiz que conhece do mérito, chamado a pronunciar-se sobre uma impugnação relativa a uma sanção, aplicar, mesmo oficiosamente, uma lei repressiva nova mais favorável que tenha entrado em vigor entre a data em que a infração foi cometida e a data em que decide. *O mesmo se aplica ao juiz de cassação se a lei nova tiver entrado em vigor posteriormente à decisão objeto de recurso*» (n.º 5 deste acórdão, o sublinhado é meu). Em matéria de procedimentos administrativos, outros Estados-Membros reconhecem a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável quando esta lei intervém na fase do recurso de cassação. Como resulta da nota de pesquisa 24/002, é esse o caso, nomeadamente, na Bulgária, na Alemanha, em Espanha, em Itália e na Lituânia.

101. A este respeito, considero que, embora o recurso de cassação no órgão jurisdicional de reenvio pareça ser teoricamente considerado, no direito eslovaco, uma via de recurso extraordinária, porque é dirigido contra uma decisão de um órgão jurisdicional administrativo que tem caráter definitivo por força desse direito, esse recurso não me parece, tendo em conta as suas características, tal como foram expostas pelo próprio órgão jurisdicional de reenvio, apresentar as características de uma via de recurso extraordinária.

102. Com efeito, como resulta das disposições do CPTA que referi anteriormente, a interposição do recurso de cassação nesse órgão jurisdicional não está sujeita a limitações tão restritivas, nomeadamente quanto aos fundamentos que o podem justificar ou às pessoas com legitimidade para o interpor, que deva ser equiparado a uma via de recurso extraordinária. Por outras palavras, uma vez que, no direito eslovaco, a interposição de um recurso de cassação não parece ter um caráter estritamente enquadrado e excecional [64], trata-se de uma via de recurso ordinária que se inscreve na continuação do processo judicial instaurado por T.T. no órgão jurisdicional administrativo e que pode levar a pôr em causa, num prazo determinado, a sentença proferida por este último.

103. O direito eslovaco reflete, na realidade, a diferença de natureza entre, por um lado, a função do juiz que decide quanto ao mérito, que é «julgar o litígio», e, por outro, a do juiz de cassação, que é «julgar a sentença». Esta diferença traduz-se em duas fases jurisdicionais distintas. Assim, a decisão proferida pelo primeiro adquire caráter definitivo, ou seja, adquire autoridade de caso julgado. Todavia, uma vez que esta decisão pode ser objeto de um recurso de cassação e pode, portanto, ser posta em causa, não tem caráter irrevogável. Parece, portanto, que há que distinguir, no direito eslovaco, as decisões que adquiriram caráter definitivo e as que têm caráter irrevogável, sendo estas últimas aquelas contra as quais todas as vias de recurso ordinário, incluindo o recurso de cassação, foram ou não exercidas dentro do prazo fixado.

104. Ora, o que importa, para efeitos da aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, é verificar, além das distinções e das qualificações processuais próprias de cada direito nacional, se a decisão proferida por um órgão jurisdicional administrativo se tornou irrevogável, no sentido de que já não é suscetível de ser posta em causa num órgão jurisdicional de instância superior devido ao exercício pela pessoa condenada de uma via de recurso num prazo determinado. Com efeito, uma decisão judicial que, segundo o ordenamento jurídico do Estado-Membro, não tem um caráter irrevogável não pode constituir um obstáculo processual à aplicação desse princípio [65]. Pelas razões anteriormente expostas, essa constatação de uma decisão que se tornou irrevogável não existe no caso em apreço. Daqui resulta que o referido princípio é plenamente aplicável.

105. Acrescento que é indiferente, a este respeito, que a sanção administrativa contestada se tenha entretanto tornado executória, que tenha mesmo sido efetivamente executada e que não possa ser diretamente anulada ou substituída pelo órgão jurisdicional de reenvio [66], uma vez que a anulação da sentença proferida pelo órgão jurisdicional administrativo de instância inferior e a

[64] V. Acórdão de 19 de outubro de 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, n.º 34).

[65] V., por analogia, Acórdão de 12 de outubro de 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, n.º 61).

[66] A este respeito, o Governo Eslovaco indicou ao Tribunal de Justiça que, ao contrário do órgão jurisdicional administrativo de instância inferior, o tribunal de cassação não tem competência para alterar a decisão relativa à sanção.

remessa do processo a esse órgão jurisdicional [67] ou outra técnica contenciosa [68] podem ser suscetíveis de garantir os direitos que o recorrente retira do artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta, conduzindo a uma anulação dessa sanção e, em seguida, a um reembolso da coima indevidamente cobrada. De resto, a própria existência da possibilidade de o tribunal de cassação, quando constata a procedência do recurso, remeter o processo ao órgão jurisdicional administrativo, implicando assim uma nova apreciação do mérito da causa, demonstra que a sentença objeto de recurso não pode ser entendida no sentido de que tem caráter irrevogável para efeitos da aplicação desta disposição.

2. As particularidades jurídicas do recurso de cassação constituem um obstáculo processual à aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável?

106. Ao adotar uma sanção administrativa que reveste natureza penal em aplicação dos critérios Engel, a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável não suscita dúvidas. O mesmo se diga, em caso de fiscalização jurisdicional relativa a essa sanção, quando se trate de uma lei mais favorável ocorrida no decurso da instância perante o juiz que conhece do mérito.

107. Se o juiz que conhece do mérito não tem em conta uma lei penal mais favorável que ocorre antes de proferir a sua decisão, comete então um erro de direito que poderá ser sancionado pelo juiz de cassação, o que dará pleno efeito a este princípio.

108. Deveria a situação ser diferente se a lei penal mais favorável entrasse em vigor no decurso da instância pendente perante o juiz de cassação? É esta a problemática que importa agora abordar.

109. As dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio quanto à aplicabilidade do referido princípio, quando a lei nova entra em vigor após a interposição de um recurso de cassação, resultam da particularidade desta fase jurisdicional. Com efeito, o juiz de cassação é o juiz do direito e não, contrariamente aos tribunais de instância inferior, um juiz que conhece do mérito. Assim, o mérito da causa é definitivamente julgado por estes últimos e já não se destina a ser novamente examinado pelo juiz de cassação, que tem por função fiscalizar se os órgãos jurisdicionais inferiores aplicaram corretamente a regra de direito.

110. Ora, não se pode censurar os órgãos jurisdicionais que conheceram do mérito, no âmbito do erro de direito, por não terem aplicado uma lei que não estava em vigor no momento em que decidiram.

111. É esta a situação em causa no presente processo. Com efeito, o Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava), na qualidade de órgão jurisdicional administrativo, proferiu uma sentença que é qualificada de «definitiva» segundo o direito eslovaco. Posteriormente a esta sentença, entrou em vigor uma lei nova. Por razões temporais evidentes, esse órgão jurisdicional não pôde ter em conta esta lei na sua sentença. A questão consiste então em saber se o juiz de cassação, cuja missão é fiscalizar se o juiz que conhece do mérito aplicou corretamente o direito, deve, não obstante essa impossibilidade temporal, ter em conta essa nova lei para, eventualmente, anular a decisão do juiz que conhece do mérito e, sendo caso disso, remeter-lhe o processo.

[67] V., a este respeito, § 462, n.º 1, do CPTA, que prevê a possibilidade de o tribunal de cassação, depois de ter dado provimento ao recurso de cassação, remeter o processo ao tribunal administrativo de instância inferior.

[68] Nos termos do § 462, n.º 2, do CPTA, se o órgão jurisdicional de cassação concluir que a decisão impugnada da autoridade administrativa ou a medida impugnada da autoridade administrativa não está em conformidade com a lei, e que o tribunal administrativo de instância inferior negou provimento ao recurso, pode alterar a decisão deste tribunal anulando a decisão impugnada desta autoridade administrativa ou a medida impugnada desta autoridade e remetendo-lhe o processo para subsequente tramitação.

112. Na minha opinião, impõe-se uma resposta afirmativa.

113. Com efeito, segundo jurisprudência constante, na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis em caso de desrespeito das condições previstas no regime instituído por essa legislação, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas. Todavia, estão obrigados a exercer essa competência no respeito do direito da União e dos seus princípios gerais e, por conseguinte, no respeito do princípio da proporcionalidade [69]. Este princípio faz parte dos princípios gerais do direito da União que devem ser respeitados por uma legislação nacional abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União ou destinada a aplicá-lo, incluindo na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis [70].

114. Uma vez que o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável está ligado ao princípio da necessidade e da proporcionalidade das penas [71], ele próprio consagrado no artigo 49.º, n.º 3, da Carta, considero que lhe deve ser conferido um amplo alcance, de modo que possa ser aplicado de forma imediata aos autores de infrações cometidas antes da entrada em vigor da nova lei e que não tenham dado origem a decisões que se tornaram irrevogáveis. Com efeito, se o legislador decidiu atenuar o rigor da lei antiga, é porque reconhece que o caráter censurável de um determinado comportamento e/ou a pena anteriormente prevista já não são estritamente necessários.

115. Como indica com razão o órgão jurisdicional de reenvio, este princípio significa assim que, uma vez que a necessidade societal de punir uma determinada conduta tenha desaparecido ou que a severidade da perceção dessa conduta, expressa no nível de severidade da sanção, se tenha alterado, não há motivo razoável e justo para que todas as infrações «históricas» e os seus autores continuem a ser objeto de ações penais se a nocividade da conduta historicamente punida e a severidade da sanção para esta forem agora encaradas de forma diferente pelo corpo legislativo.

116. Daqui resulta que o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável é aplicável quando essa lei entra em vigor antes da decisão proferida em sede de recurso, incluindo quando o tribunal de cassação efetua uma fiscalização limitada aos erros de direito. Assim, o órgão jurisdicional que decide em última instância é obrigado a aplicar a lei penal mais favorável, quer esta tenha sido alterada antes ou depois da decisão do tribunal administrativo de instância inferior que é chamado a fiscalizar.

117. Com o objetivo de conferir pleno alcance ao princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, há que neutralizar as distinções processuais ligadas às diferentes fases contenciosas em que este princípio é aplicável. Com efeito, as particularidades do contencioso administrativo que são próprias de cada Estado-Membro (como o caráter definitivo ou a autoridade de caso julgado da sentença proferida pelo órgão jurisdicional administrativo de instância inferior, ou ainda o efeito suspensivo ou não do recurso de cassação) não devem levar a limitar o âmbito de aplicação temporal do referido princípio a certas fases do processo judicial, enquanto a infração em causa não tiver dado lugar a uma decisão irrevogável.

118. Em especial, a função do juiz de cassação deve ser adaptada a fim de lhe permitir aplicar a lei penal mais favorável que entrou em vigor posteriormente à sentença objeto de recurso, que o tribunal administrativo de instância inferior não podia ter em conta na data em que a sua sentença foi proferida. O juiz de cassação deve, por conseguinte, ter a possibilidade de dar

[69] V., nomeadamente, Acórdão de 21 de novembro de 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, n.º 41 e jurisprudência referida).

[70] V., nomeadamente, Acórdão de 21 de novembro de 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, n.º 42 e jurisprudência referida).

[71] V. Acórdão do TEDH de 17 de setembro de 2009, Scoppola c. Itália (n.º 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

provimento ao recurso, apesar de a sentença perante si recorrida não poder, em princípio, ser considerada viciada por erro de direito pelo simples facto de não ter aplicado uma lei que não estava em vigor à data da sua prolação. Isso deve conduzir esse juiz a afastar ou a interpretar em harmonia com o direito da União as disposições do seu direito nacional [72] que o possam impedir de desempenhar a sua função em conformidade com o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável.

119. Se a singularidade do recurso de cassação se encontra desta maneira enfraquecida [73], esta é a consequência inevitável do amplo alcance que deve ser conferido a este princípio.

120. A este respeito, saliento que, num certo número de Estados-Membros, o juiz de última instância em matéria de sanções administrativas é obrigado a tomar em consideração uma lei mais favorável, mesmo que esta lei só tenha intervindo durante o processo que lhe foi submetido [74].

121. Resulta de todos estes elementos que nem a qualificação de sentença «definitiva» em aplicação do direito eslovaco, nem a circunstância de o recurso de cassação ser entendido, nesse direito, como uma via de recurso extraordinária, nem as particularidades processuais do recurso de cassação devem, na minha opinião, opor-se à aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta, sob pena de restringir exageradamente o seu alcance.

[72] No caso em apreço, trata-se principalmente do § 454 do CPTA, que prevê, recordo, que a função do juiz de cassação em matéria administrativa é determinar se o tribunal administrativo de instância inferior cometeu um erro de direito à luz da situação existente no momento em que proferiu a decisão objeto de recurso.

[73] V. Éveillard, G., «*L'application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation*», Droit administratif, LexisNexis, Paris, n.º 1, 2023, pp. 44 a 48. O autor evoca, a propósito da cassação proferida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) devido à intervenção, no decurso da instância de cassação, de um elemento novo, como uma lei repressiva mais favorável, *uma forma de cassação «objetiva»*. Com efeito, nessa situação, a cassação não apresenta uma «finalidade sancionadora», no sentido de que não marca nenhuma reprovação quanto ao modo como o juiz que conhece do mérito aplicou a norma jurídica tal como existia no momento em que esse juiz proferiu a sua decisão (p. 47). Na mesma linha, foi possível falar de «entalhe à função tradicional do juiz de cassação», que vai além da sua «missão tradicional de fiscalização da retidão jurídica da decisão objeto de recurso», e de uma «prática da cassação "objetiva" de sentença, no entanto, sem censura à data da sua prolação»: v. conclusões da relatora pública, Céline Guibé, no Acórdão do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), n.º 443476, de 7 de outubro de 2022 (ponto 4.2.2). Aliás, é interessante observar que, no processo que deu origem a esse acórdão, esse órgão jurisdicional devia fazer face às mesmas interrogações que o órgão jurisdicional de reenvio submeteu ao Tribunal de Justiça no âmbito do presente processo, mas sob o ângulo do princípio da necessidade da pena, que tem valor constitucional.

[74] Assim, segundo a nota de pesquisa 24/002, na *Alemanha*, a Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Lei das contraordenações), de 24 de maio de 1968 (BGBl. 1968 I, p. 481), com a última redação que lhe foi dada pela Lei de 12 de julho de 2024 (BGBl. 2024 I, n.º 234), prevê, para as coimas, que o princípio da retroatividade *in mitius* é aplicável a todas as alterações ocorridas «antes da decisão», sendo esta formulação entendida, na opinião geral, no sentido de que inclui a decisão proferida em sede de recurso que se pronuncia apenas sobre as questões de direito: v., neste sentido, Rogall, K., «Rückwirkung des milderen Gesetzes», *in* Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5ª ed., C.H. Beck, Munich, 2018, n.º 27, e Graf, J-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44.ª ed., C.H. Beck, Munich, 2024, v. nota 59, n.º 24. Em *Espanha*, o princípio da aplicação retroativa da lei mais favorável em matéria de sanções administrativas decorre do artigo 9.º, n.º 3, da Constitución (Constituição), e do artigo 26.º, n.º 2, da Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Setor Público (Lei 40/2015, relativa ao regime jurídico do setor público), de 1 de outubro de 2015 (BOE n.º 236, de 2 de outubro de 2015, p. 89411). Por conseguinte, a Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), que é a mais alta jurisdição em matéria de sanções administrativas, aplica a lei mais favorável, mesmo quando esta última entrou em vigor no decurso do processo que lhe foi submetido: v. Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) n.º 1219/2019, de 23 de setembro de 2019. Em *França*, apesar da força de caso julgado do acórdão proferido pela cour administrative d'appel (Tribunal Administrativo de Recurso) e da inexistência de efeito suspensivo do recurso em matéria administrativa, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) fez evoluir a sua jurisprudência no que respeita às sanções administrativas através do Acórdão n.º 443476, de 7 de outubro de 2022, que citei anteriormente (v. notas 63 e 73 das presentes conclusões).

V. Conclusão

122. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca) da seguinte forma:

1) O artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   um Estado-Membro aplica o direito da União, na aceção desta disposição, por um lado, quando prevê, em execução do direito da União, a aplicação de uma sanção administrativa em caso de violação das obrigações relativas à presença de um tacógrafo nos veículos que transportam mercadorias e à sua inspeção periódica, e, por outro, no âmbito da fiscalização jurisdicional relativa a essa sanção.

2) O princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, último período, da Carta dos Direitos Fundamentais,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   – é aplicável quer na aplicação de sanções administrativas quer na fiscalização jurisdicional das mesmas, uma vez que estas sanções têm natureza penal e que a nova lei, ao pôr termo à obrigação de os veículos utilizados para a entrega de betão pronto estarem munidos de tacógrafo, reflete uma alteração de posição do legislador sobre a necessidade de reprimir o incumprimento desta obrigação;

   – impõe a um órgão jurisdicional nacional que tome em consideração, no âmbito do recurso de cassação que lhe foi submetido, uma lei penal mais favorável que entrou em vigor após a prolação da decisão de um órgão jurisdicional administrativo de instância inferior, que transitou em julgado por força do direito nacional e que é objeto deste recurso, uma vez que esta decisão não se tornou irrevogável visto poder ser posta em causa devido ao exercício pela pessoa condenada de uma via de recurso num prazo determinado.