Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 4 de março de 2021 [1]

Processo C-906/19

FO
contra
Ministère public

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França)]

«Reenvio prejudicial — Transportes rodoviários — Disposições sociais — Regulamentos (CE) n.º 561/2006 e (CEE) n.º 3821/85 — Derrogação prevista no artigo 3.º, alínea a) do Regulamento (CE) n.º 561/2006 — Conceito de "veículo afeto ao serviço regular de transporte de passageiros, cujo percurso de linha não ultrapasse 50 km" — Obrigações dos condutores no caso de utilização mista de veículos — Alcance do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 561/2006 — Sanções extraterritoriais — Não inclusão das infrações ao Regulamento (CEE) n.º 3821/85 — Princípio da legalidade dos delitos e das penas»

I. Introdução

1. Na sequência de um controlo rodoviário, efetuado em França, de um autocarro explorado por uma empresa de transportes com sede na Alemanha, detetou-se que o condutor tinha circulado na Alemanha sem que o cartão de condutor tivesse sido inserido no tacógrafo do veículo. O gerente da empresa foi em seguida constituído arguido em França, pela prática do crime de não inserção do cartão de condutor no tacógrafo do veículo. Foi condenado em primeira instância no pagamento de uma multa de 10 125 euros. Essa decisão foi confirmada em recurso.

2. No âmbito do presente processo, o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar os Regulamentos (CE) n.º 561/2006 [2] e (CEE) n.º 3821/85 [3] para determinar, primeiro, se as obrigações dos condutores que derivavam do Regulamento n.º 3821/85 eram aplicáveis no âmbito da condução de veículos utilizados simultaneamente para trajetos de linha com menos de 50 km e para trajetos mais longos e, segundo, se os factos ilícitos em causa podiam ser penalmente perseguidos em França, tendo sido cometidos na Alemanha.

[1] Língua original: francês.

[2] 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 (CEE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (JO 2006, L 102, p. 1).

[3] Regulamento do Conselho, de 20 de dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (JO 1985, L 370, p. 8; EE 07 F4 p. 28).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento n.º 3821/85

3. Nos termos do artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3821/85, na versão aplicável aos factos dos autos:

«Os condutores devem utilizar as folhas de registo ou os cartões de condutor sempre que conduzem, a partir do momento em que tomem o veículo a seu cargo. […]»

4. O artigo 15.º, n.º 7, deste regulamento dispunha:

«a) Sempre que o condutor conduza um veículo equipado com um aparelho de controlo em conformidade com o anexo I, deve poder apresentar, a pedido dos agentes encarregados do controlo:

i) as folhas de registo da semana em curso e as utilizadas pelo condutor nos 15 dias anteriores;

ii) o cartão de condutor, se o possuir; e

iii) qualquer registo manual e impressão efetuados durante a semana em curso e nos 15 dias anteriores, tal como previsto no presente regulamento e no Regulamento [n.º 561/2006].

No entanto, após 1 de janeiro de 2008, os períodos referidos nas subalíneas i) e iii) abrangerão o dia em curso e os 28 dias anteriores;

b) Sempre que o condutor conduza um veículo equipado com um aparelho de controlo de acordo com o anexo 1 B, deve poder apresentar, a pedido dos agentes encarregados do controlo:

i) o cartão de condutor de que for titular,

ii) qualquer registo manual e impressão efetuados durante a semana em curso e nos 15 dias anteriores, tal como previsto no presente regulamento e no Regulamento [n.º 561/2006], e

iii) as folhas de registo correspondentes ao período referido na alínea anterior, no caso de ter conduzido um veículo equipado com um aparelho de controlo de acordo com o anexo I.

No entanto, após 1 de janeiro de 2008, os períodos referidos na subalínea ii) devem abranger o dia em curso e os 28 dias anteriores;

c) Os agentes autorizados para o efeito podem verificar o cumprimento do Regulamento [n.º 561/2006] através da análise das folhas de registo ou dos dados, visualizados ou impressos, registados pelo aparelho de controlo ou pelo cartão de condutor ou, na falta destes meios, através da análise de qualquer outro documento comprovativo que permita justificar o incumprimento de qualquer disposição, como as previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º»

5. O artigo 19.º do referido regulamento previa:

«[…]

2. Os Estados-Membros prestar-se-ão assistência mútua tendo em vista a aplicação das disposições do presente regulamento e do seu controlo.

3. No âmbito desta assistência mútua, as autoridades competentes dos Estados-Membros comunicar-se-ão mutuamente com regularidade todas as informações disponíveis que dizem respeito a:

– infrações ao presente regulamento cometidas por não residentes e a qualquer sanção aplicada por força de tais infrações,

– sanções aplicadas por um Estado-Membro aos seus residentes por força de tais infrações cometidas noutros Estados-Membros.»

6. O Regulamento n.º 3821/85 foi revogado e substituído pelo 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 (JO 2014, L 60, p. 1).

2. Regulamento n.º 561/2006

7. O artigo 1.º do Regulamento n.º 561/2006, na versão aplicável aos factos do caso em apreço, 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.»

8. O artigo 3.º, alínea a), deste regulamento indica que este não se aplica aos transportes rodoviários efetuados por meio de veículos afetos ao serviço regular de transporte de passageiros, cujo percurso de linha não ultrapasse 50 km.

9. O artigo 19.º, inserido no capítulo V do referido regulamento, relativo aos procedimentos de controlo e às sanções, dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem determinar o regime de sanções aplicável às violações do disposto no presente regulamento e no Regulamento [n.º 3821/85] e tomar todas as medidas necessárias para assegurar a sua aplicação. Essas sanções devem ser eficazes, proporcionadas, dissuasivas e não discriminatórias. Nenhuma infração ao presente regulamento e ao [Regulamento n.º 3821/85] será sujeita a mais de uma sanção ou processo. Os Estados-Membros devem notificar à Comissão as referidas medidas e as regras sobre sanções até à data fixada no segundo parágrafo do artigo 29.º A Comissão informará os Estados-Membros em conformidade.

2. Os Estados-Membros devem dotar as autoridades competentes da capacidade de aplicar sanções às empresas e/ou aos condutores por infrações ao presente regulamento detetada no seu território que ainda não tenham sido sujeitas a sanções, ainda que tais infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro.

A título de derrogação, sempre que seja detetada uma infração:

– que não tenha sido cometida no território do Estado-Membro em questão, e

– que tenha sido cometida por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro ou num país terceiro, ou por um condutor cujo local de afetação se situe noutro Estado-Membro ou num país terceiro,

em vez de impor uma sanção, os Estados-Membros podem, até 1 de janeiro de 2009, notificar dos factos relativos à infração a autoridade competente do Estado-Membro ou do país terceiro em que esteja sediada a empresa ou em que o condutor tenha o seu local de afetação.

3. Sempre que um Estado-Membro intente uma ação ou imponha uma sanção por uma infração específica, deverá fornecer ao condutor o respetivo comprovativo por escrito.

4. Os Estados-Membros devem assegurar a vigência de um sistema de sanções proporcionadas, que podem incluir sanções financeiras, por infração ao presente regulamento ou ao Regulamento […] n.º 3821/85 por parte de empresas de transportes ou de expedidores associados, transitários, operadores turísticos, contratantes principais, subcontratantes e agências de emprego de condutores.»

3. Diretiva 2006/22/CE

10. O anexo III da Diretiva 2006/22/CE[4], na sua versão aplicável aos factos do caso em apreço, contém orientações numa escala comum de infrações aos Regulamentos n.º 561/2006 e n.º 3821/85, divididas por categorias em função da sua gravidade. Este anexo preconiza penalizar como infração «muito grave» a infração ao artigo 15.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3821/85, que consiste na impossibilidade de apresentar as informações relativas aos vinte e oito dias anteriores (infração I 3).

B. Direito francês

11. Segundo o artigo L. 3315-5, primeiro parágrafo, do code des transports (Código dos Transportes), quem efetuar transporte rodoviário com um cartão de condutor não conforme ou que não pertença ao condutor que o utiliza, ou sem cartão inserido no tacógrafo do veículo, é punido com pena de prisão até seis meses e multa até 3 750 euros.

[4] 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).

III. Factos, tramitação processual e questões prejudiciais

12. Em 2 de abril de 2013, em Versalhes (França), os funcionários da divisão de prevenção e repressão da criminalidade rodoviária procederam ao controlo rodoviário de um autocarro explorado por uma empresa de transportes com sede em Segenthal (Alemanha).

13. Nesse controlo, os funcionários solicitaram ao condutor que justificasse a sua atividade relativamente ao dia em curso e aos vinte e oito dias anteriores. Verificaram então que, de 5 a 9 de março, e depois, de 14 a 16 de março, ou seja, durante nove dias, o veículo tinha circulado sem que o cartão de condutor tivesse sido inserido no tacógrafo.

14. Na sequência desses factos, o gerente da referida empresa (a pessoa perseguida no processo principal) foi acusado, com fundamento no artigo L. 3315-5, primeiro parágrafo, do Código dos Transportes (França), de ter cometido nove vezes, nos dias referidos, o crime de não inserção do cartão de condutor no tacógrafo do veículo.

15. O tribunal correctionnel de Versailles (Tribunal Correcional de Versalhes, França) declarou provados os factos e condenou a pessoa perseguida no processo principal no pagamento de uma multa de 10 125 euros.

16. A cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes, França) confirmou essa decisão quanto à culpa e quanto à pena. Neste órgão jurisdicional, a pessoa perseguida no processo principal invocou a incompetência territorial dos tribunais penais franceses. Na sua opinião, por um lado, os crimes que lhe eram imputados, apesar de detetados em França, tinham sido cometidos na Alemanha, uma vez que era aí que o veículo se encontrava nos dias em que o acusavam de não ter assegurado a inserção do cartão de condutor no aparelho de controlo. Por outro lado, nem a lei francesa, devido ao princípio da territorialidade da lei penal, nem o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 permitiam às autoridades francesas que tinham detetado os crimes perseguir o seu autor, uma vez que essas infrações tinham sido cometidas no território de outro Estado-Membro da União.

17. Para afastar esta argumentação, a cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes) considerou, no seu Acórdão de 2 de maio de 2018, que os factos detetados quando do controlo rodoviário se enquadram nas disposições do artigo L. 3315-5 do Código dos Transportes que foi adotado para a aplicação do Regulamento n.º 3821/85. Este tribunal acrescentou que o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 contém uma derrogação expressa ao princípio da territorialidade da ação penal. Salientando que esta derrogação tem expressamente por objeto o Regulamento n.º 561/2006, a referida cour d'appel (Tribunal de Recurso) deduziu daí que a derrogação abrange também as infrações ao Regulamento n.º 3821/85, na medida em que o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006 se refere também ao Regulamento n.º 3821/85.

18. Posteriormente, a cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes) julgou improcedente a exceção de incompetência deduzida pela pessoa perseguida no processo principal e confirmou a multa de 10 125 euros aplicada em primeira instância por infração à regulamentação das condições de trabalho nos transportes rodoviários.

19. A pessoa perseguida interpôs recurso de cassação do acórdão da cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes). Depois de ter retomado, no essencial, a argumentação que tinha desenvolvido em primeira instância, o arguido no processo principal pediu à Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França) que submetesse ao Tribunal de Justiça um pedido de

reenvio prejudicial para decidir a questão. Esta pessoa censura igualmente a cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes) por não ter respondido à sua argumentação de que não podia ter cometido os factos incriminados, uma vez que a regulamentação sobre o tempo de condução e os períodos de repouso não é aplicável aos trajetos de linha com menos de 50 km. Em seu entender, durante esses trajetos, o tacógrafo pode ser comutado para a posição *out of scope* (fora de âmbito) e os condutores são dispensados de inserir nele o seu cartão de condutor.

20. Nestas circunstâncias, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As disposições do artigo 19.º, n.º 2 do [Regulamento n.º 561/2006], segundo as quais "[o]s Estados-Membros devem dotar as autoridades competentes da capacidade de aplicar sanções às empresas e/ou aos condutores por infrações ao presente regulamento detetadas no seu território que ainda não tenham sido sujeitas a sanções, ainda que tais infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro", aplicam-se unicamente às infrações às disposições desse regulamento ou igualmente às infrações às disposições do [Regulamento n.º 3821/85], que foi substituído pelo [Regulamento n.º 165/2014]?

2) Deve o artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006 ser interpretado no sentido de que é permitido a um condutor derrogar às disposições dos n.ºs 2 e 7 do artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85 [que foi substituído pelo Regulamento n.º 165/2014], segundo as quais o condutor deve poder apresentar, a pedido dos agentes encarregados do controlo, as folhas de registo e qualquer registo relativo ao dia em curso e aos vinte e oito dias anteriores, em caso de utilização durante um período de vinte e oito dias de um veículo para certos trajetos, alguns dos quais são abrangidos pelas previsões das disposições da exceção já referida, e outros não autorizam qualquer derrogação ao uso de um aparelho de controlo?»

21. Foram apresentadas observações escritas pelo Governo francês e pela Comissão Europeia. Este Governo e a Comissão responderam igualmente por escrito às perguntas feitas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

22. As presentes conclusões são estruturadas da seguinte forma. Começarei por responder à segunda questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, na medida em que é mais lógico, antes de abordar a questão das sanções, determinar a natureza e o alcance das obrigações dos condutores de veículos que derivam do artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85 quando estes veículos são, em princípio, abrangidos pelo Regulamento n.º 561/2006, mas que, por vezes, também são utilizados em trajetos de linha com menos de 50 km (A). Em seguida, examinarei a primeira questão prejudicial, que respeita especificamente às autoridades territorialmente competentes para punir as infrações a essas obrigações (B).

A. Segunda questão: quais eram, por força do Regulamento n.º 3821/85, as obrigações dos condutores de veículos que são objeto de utilização mista?

23. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se as obrigações do artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85[5] devem ser respeitadas constantemente por qualquer condutor no caso de um mesmo veículo ser objeto de uma utilização «mista», isto é, quando é utilizado simultaneamente para trajetos de linha com menos de 50 km e para trajetos mais longos. Especificamente, qual é a eventual influência da derrogação prevista no artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006 sobre o alcance dessas obrigações no âmbito da utilização desse veículo para trajetos de linha com menos de 50 km?

24. Segundo o Governo francês, o condutor de um veículo equipado com um aparelho de controlo deve comprovar, a todo o tempo, a sua atividade de condução, incluindo para a fração da sua atividade que se enquadra na exclusão prevista no artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006, uma vez que uma parte da sua atividade é regida por este regulamento.

25. Segundo a Comissão, se um veículo tem uma utilização mista, o condutor desse veículo deve inserir o seu cartão de condutor quando utiliza o veículo num transporte que se enquadra no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 561/2006. Se o condutor não tem a obrigação de inserir o seu cartão de condutor quando conduz «fora de âmbito», é essencial que esse tempo de condução seja, não obstante, registado como «outro trabalho» no cartão de condutor, seja automaticamente por inserção do cartão durante a condução «fora de âmbito» ou com a ajuda da função manual de que o tacógrafo dispõe no momento da retoma da atividade no âmbito do regulamento.

26. Partilho, em larga medida, da análise da Comissão.

27. Na minha opinião, quando um veículo não é *exclusivamente afeto* ao transporte de passageiros por serviços regulares, cujo percurso de linha não ultrapasse 50 km na aceção do artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006, mas é objeto de uma *utilização mista*, esse veículo entra plenamente no âmbito de aplicação deste regulamento. Por conseguinte, qualquer condutor desse veículo deve cumprir as obrigações que decorrem, nomeadamente, do artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85, incluindo no âmbito da utilização ocasional do veículo em trajetos de linha com menos de 50 km.

28. A título preliminar, importa observar que, embora, por força do artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85, os condutores devam registar o tempo de condução, as outras tarefas, a disponibilidade, as interrupções de condução e os períodos de repouso diário, para que se possa verificar, num eventual controlo, que todos os condutores respeitam as regras relativas aos tempos de condução, às pausas e aos períodos de repouso previstos no capítulo II do Regulamento n.º 561/2006, o alcance dessas obrigações não varia em função da identidade do condutor ou do tipo de transporte efetuado, mas em função do *veículo* utilizado. Com efeito, a aplicabilidade do Regulamento n.º 561/2006 — que condiciona ela própria a aplicabilidade do Regulamento

[5] Atualmente substituído pelos artigos 34.º a 36.º do Regulamento n.º 165/2014.

n.º 3821/85 e das obrigações dele decorrentes[6] — é definida, positiva[7] e negativamente[8], em função das características dos veículos e/ou da sua afetação específica. Daqui resulta, portanto, que qualquer condutor de um veículo que se enquadre no Regulamento n.º 561/2006 estava sujeito às obrigações de registo dos diversos dados ligados à condução que derivavam do artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85.

29. Ora, um veículo objeto de utilização mista é plenamente abrangido pelo Regulamento n.º 561/2006 ou pode beneficiar da derrogação do artigo 3.º, alínea a), deste regulamento, que prevê que o referido regulamento não se aplica aos transportes rodoviários efetuados por meio de «veículos afetos ao serviço regular de transporte de passageiros, cujo percurso de linha não ultrapasse 50 quilómetros»?

30. Na minha opinião, esta derrogação não pode ser interpretada no sentido de que inclui a utilização ocasional de certos veículos em trajetos de linha com menos de 50 km. Diz apenas respeito à utilização de veículos afetos exclusivamente ao serviço regular de transporte de passageiros, cujo percurso de linha não ultrapasse 50 km.

31. Antes de mais, é jurisprudência assente que uma derrogação não pode ser interpretada de forma a ampliar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a proteção dos interesses que visa garantir. Além disso, o alcance das derrogações deve ser delimitado em função das finalidades da regulamentação em causa[9]. Daqui resulta que a derrogação referida pelo artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006 deve ser interpretada de forma restrita.

32. Em seguida, o artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006 aplica-se apenas aos veículos «afetos» ao «serviço regular» de transporte de passageiros, cujo percurso de linha não ultrapasse 50 km. Esta redação sugere que esta derrogação só se aplica aos veículos *exclusivamente* destinados ao transporte de passageiros no âmbito de trajetos curtos com menos de 50 km por «[serviços] que asseguram o transporte de passageiros com uma frequência e uma relação determinadas»[10]. Concretamente, pode tratar-se de veículos afetos aos transportes urbanos, de autocarros escolares que transportam os estudantes do seu domicílio para a escola ou da escola para o domicílio, ou ainda de autocarros que transportam trabalhadores do seu domicílio para a empresa e da empresa para o domicílio[11]. Consequentemente, estão excluídos do âmbito do

6 Resulta do artigo 3.º do Regulamento n.º 3821/85 que o seu âmbito de aplicação é idêntico ao do Regulamento n.º 561/2006.

7 O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006 precisa que o referido regulamento se aplica ao transporte rodoviário de mercadorias, em que a massa máxima autorizada dos veículos seja superior a 3,5 toneladas, e ao transporte rodoviário de passageiros, em veículos construídos ou adaptados de forma permanente para transportar mais de nove pessoas e destinados a essa finalidade.

8 O artigo 3.º do Regulamento n.º 561/2006 estabelece um certo número de derrogações definidas em função dos tipos de veículos. Entre os veículos aos quais o Regulamento n.º 561/2006 não se aplica, além da derrogação invocada no processo principal, o artigo 3.º refere, por exemplo, os veículos cuja velocidade máxima autorizada não ultrapasse 40 km/hora, os veículos das forças armadas ou da proteção civil, os veículos afetos a serviços médicos ou ainda os «[v]eículos comerciais com estatuto histórico […] que sejam utilizados para o transporte não comercial de passageiros ou de mercadorias». V., também, o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006.

9 V., por exemplo, Acórdão de 3 de outubro de 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, n.º 20 e jurisprudência referida).

10 Como resulta da definição de «serviços regulares» no artigo 4.º, alínea n), do Regulamento n.º 561/2006, que remete para o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 684/92 do Conselho, de 16 de março de 1992, que estabelece regras comuns para os transportes internacionais de passageiros em autocarro (JO 1992, L 74, p. 1), atualmente revogado.

11 V., por exemplo, Acórdão de 2 de março de 2017, Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), no qual o Tribunal de Justiça declarou que o serviço de transporte entre o domicílio e o local de trabalho de trabalhadores, organizado pela entidade patronal destes últimos e cujo percurso de linha não ultrapasse 50 km, entra no âmbito de aplicação da derrogação prevista no artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006.

artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006 os veículos utilizados ocasionalmente [12], por iniciativa do transportador, para o transporte de passageiros em trajetos curtos, desde que, designadamente, esses veículos assegurem um «serviço regular» [13].

33. Uma interpretação diferente (por hipótese, mais ampla) do artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006 iria não só contra os objetivos do referido regulamento de melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária mas também contra o imperativo da segurança jurídica dos condutores e dos responsáveis das empresas de transporte.

34. Com efeito, poderia imaginar-se um cenário em que o mesmo condutor tivesse utilizado um veículo para um longo trajeto com mais de 50 km e, imediatamente depois (ou antes), para um ou mais trajetos com menos de 50 km. Os objetivos de melhoria das condições de trabalho e da segurança rodoviária impõem necessariamente que esse único condutor registe todos os seus dados relativos à condução para que os agentes de controlo possam verificar que o condutor não violou as disposições do capítulo II do Regulamento n.º 561/2006, independentemente do tipo de trajeto efetuado com esse veículo [14]. Com efeito, o facto de conduzir um veículo, mesmo num trajeto curto, constitui um período de atividade real do condutor suscetível de influenciar a condução e durante o qual ele não dispõe livremente do seu tempo [15].

35. Do mesmo modo, em caso de controlo, podem verificar-se discordâncias, o que parece ter sido o caso no processo principal, entre os dados dos últimos vinte e oito dias relativos ao *veículo* e os dados relativos ao *condutor*, nomeadamente no caso em que a posição *out of scope* foi utilizada. Na medida em que essas discordâncias podem por vezes dissimular uma violação dos diferentes tempos previstos no capítulo II do Regulamento n.º 561/2006, a coberto de uma utilização mista do veículo que permitiria colocar o tacógrafo em posição *out of scope* e não ter de registar os dados pertinentes, é do interesse do condutor (e, no caso em apreço, do responsável da empresa) registar esses dados a fim de poder justificar as discordâncias apresentando os documentos comprovativos relativos à utilização do veículo. A interpretação proposta do artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 561/2006 é, portanto, suscetível de reforçar a segurança jurídica do condutor e do responsável da empresa.

36. Daqui resulta que, quando um veículo abrangido pelo Regulamento n.º 561/2006 é objeto de uma utilização mista, qualquer condutor que conduza esse veículo está sujeito às obrigações previstas no artigo 15.º do Regulamento n.º 3821/85.

[12] V. definição de serviços ocasionais no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 684/92.

[13] V., para este efeito, Acórdão de 30 de abril de 1998, Clarke & Sons e Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), no qual o Tribunal de Justiça declarou que um serviço de transporte de passageiros efetuado por diversas vezes, no quadro de uma reserva de grupo feita por um operador turístico, para uma simples viagem de ida entre um aeroporto e um hotel com, eventualmente, uma escala num local de atração turística, não estando o trajeto preciso previamente fixado, não constitui um serviço regular na aceção da derrogação prevista pelo regulamento que precedeu o Regulamento n.º 561/2006.

[14] V., também, para este efeito, por analogia, o artigo 6.º, n.º 5, do Regulamento n.º 561/2006, que impõe ao condutor o dever de registar, como «outro trabalho», qualquer tempo passado a conduzir um veículo utilizado para operações comerciais fora do âmbito do presente regulamento. V., igualmente, Acórdão de 18 de janeiro de 2001, Skills Motor Coaches e o. (C-297/99, EU:C:2001:37), no qual o Tribunal de Justiça impôs ao condutor de um veículo A abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 561/2006 que registe a totalidade da sua atividade de condução, incluindo quando esta é efetuada, no âmbito do seu trabalho, num veículo B não abrangido pelo referido regulamento.

[15] V., sempre, por analogia, Acórdão de 18 de janeiro de 2001, Skills Motor Coaches e o. (C-297/99, EU:C:2001:37, n.º 37).

B. Primeira questão: quem pode aplicar sanções?

37. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber quais são as autoridades competentes que têm legitimidade para perseguir as infrações ao Regulamento n.º 3821/85: são apenas das autoridades do Estado-Membro onde a infração foi cometida ou também se pode tratar das autoridades do Estado em cujo território a infração não foi cometida, mas simplesmente detetada?

38. Na minha opinião, não é necessário responder a esta questão, dado que, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, a infração em causa parece ter sido *simultaneamente* cometida *e* detetada em território francês, o que permite assim às autoridades deste Estado punir o autor da infração quando o direito nacional preveja uma base jurídica adequada (1). No entanto, por uma questão de exaustividade, considero que um Estado-Membro não pode sancionar com fundamento no artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 uma infração ao Regulamento n.º 3821/85, na falta de um elo de conexão entre a infração cometida e esse Estado-Membro (2).

1. Que infração e em que território?

39. Resulta do pedido de decisão prejudicial que a pessoa perseguida no processo principal foi condenada numa multa de 10 125 euros por ter cometido, nove vezes, na *Alemanha*, o crime de não inserção do cartão de condutor no tacógrafo do veículo, tipificado no artigo L. 3315-5, primeiro parágrafo, do Código dos Transportes. No entanto, o pedido de decisão prejudicial menciona também expressamente *Versalhes (França)* como local de comissão desse crime. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que a infração prevista no direito francês pelo artigo L. 3315-5 do Código dos Transportes corresponde à infração definida no artigo 15.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3821/85, que consiste não na falta de inserção do cartão de condutor no tacógrafo mas no facto de estar impossibilitado de apresentar as informações relativas aos vinte e oito dias anteriores.

40. Estas dissonâncias deixam-me um pouco perplexo quanto à natureza exata da infração detetada pelas autoridades nacionais. Pode essa pessoa ser constituída arguida pelo crime de não inserção do cartão de condutor no tacógrafo, conforme previsto no direito francês, que foi detetado em França, mas cometido de forma continuada na Alemanha? Ou, então, pode sê-lo devido à sua impossibilidade de apresentar, em França, as informações exigidas relativas aos vinte e oito dias anteriores ao controlo, em violação do artigo 15.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3821/85?

41. Compete aos órgãos jurisdicionais nacionais responder a estas questões. No entanto, o litígio no processo principal parece inscrever-se *formalmente* no âmbito do primeiro cenário, apesar de resultar, na realidade, *materialmente* do segundo.

42. Importa observar, antes de mais, que o direito da União não impõe, em quaisquer circunstâncias, que os condutores de veículos abrangidos pelo Regulamento n.º 561/2006 possuam um cartão de condutor. Com efeito, não só os veículos não estão todos equipados com um aparelho de controlo que funcione com um cartão de condutor [16], mas o artigo 15.º, n.º 7,

[16] O cartão de condutor não é referido no anexo I do Regulamento n.º 3821/85 relativo aos tacógrafos analógicos. Nesta hipótese, só as folhas de registo são entregues pelo empregador aos condutores de veículos equipados com um aparelho de controlo conforme com esse anexo.

alínea a), ii), do Regulamento n.º 3821/85 precisava expressamente que a apresentação por um condutor a um agente de controlo do cartão de condutor só é (e logicamente) obrigatório «se o possuir» [17]. Em contrapartida, como foi anteriormente recordado [18], o condutor é obrigado a registar (e, em caso de controlo, a apresentar) as informações pertinentes, a fim de assegurar a aplicação correta das regras previstas no capítulo II do Regulamento n.º 561/2006. Para este efeito, o artigo 15.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3821/85 prevê vários tipos de documentos comprovativos que vão desde as folhas de registo ao cartão de condutor e, muito mais simplesmente, a «qualquer registo manual e impressão efetuados» para o dia em curso e os 28 dias anteriores.

43. Daqui resulta que a falta de cartão de condutor inserido no tacógrafo não constitui, em si mesma e isoladamente, uma infração ao Regulamento n.º 3821/85 [19]. Daqui resulta igualmente que a infração às obrigações previstas no artigo 15.º, n.º 7, do referido regulamento consiste na impossibilidade de apresentar os documentos comprovativos da boa utilização do veículo nos vinte e oito dias anteriores ao controlo [20].

44. Ora, como a Comissão salientou com razão, tal infração é necessariamente cometida no território do próprio Estado que a detetou. Uma vez que este Estado-Membro dispõe de uma base jurídica adequada para esse efeito, as autoridades do referido Estado podem, portanto, em conformidade com o princípio da territorialidade da lei penal, aplicar uma sanção ao seu autor, incluindo quando este seja um não residente [21].

2. Quanto ao alcance do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006

45. Embora, na minha opinião, não haja que responder formalmente à primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio, na medida em que isso não é necessário para a resolução do litígio, responder-lhe-ei, brevemente, tendo em conta a presunção de pertinência associada às questões prejudiciais e a missão confiada aos advogados-gerais.

46. Por força do artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, «[o]s Estados-Membros devem dotar as autoridades competentes da capacidade de aplicar sanções às empresas e/ou aos condutores por infrações ao presente regulamento detetadas no seu território que ainda não tenham sido sujeitas a sanções, ainda que tais infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro». A letra do artigo 19.º, n.º 2, remete, portanto, claramente para uma infração *ao presente regulamento*.

47. Contra a letra do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006, o Governo francês e a Comissão baseiam-se essencialmente nas interpretações contextual e teleológica para daí deduzirem que o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 autoriza os Estados-Membros a sancionar tanto as infrações a este regulamento como ao Regulamento n.º 3821/85, quando essas infrações tenham sido simplesmente detetadas no seu território, embora tenham sido cometidas noutro Estado-Membro ou num Estado terceiro. De acordo com estes interessados, estes dois regulamentos formam um todo indissociável. A eficácia do Regulamento n.º 561/2006 assenta na

[17] V., também, artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3821/85, nos termos do qual, mesmo para os veículos equipados com um aparelho de controlo em conformidade com o anexo I B (tacógrafo digital), cada Estado-Membro *poderá* exigir que todos os condutores abrangidos pelo disposto no Regulamento n.º 561/2006 sejam detentores de um cartão de condutor.

[18] N.º 28 das presentes conclusões.

[19] Como confirma o anexo III da Diretiva 2006/22, que não preconiza essa penalização.

[20] Infração I 3 cuja penalização é recomendada pelo anexo III da Diretiva 2006/22 (v. n.º 10 das presentes conclusões).

[21] V., para este efeito, o artigo 19.º, n.º 3, primeiro travessão, do Regulamento n.º 3821/85.

aplicação do Regulamento n.º 3821/85, uma vez que a sua execução carece do recurso ao aparelho de controlo. Além disso, tendo em conta a identidade dos objetivos prosseguidos por estes dois regulamentos, é não só lógico mas também necessário, tendo em conta o caráter transfronteiriço das atividades de transporte rodoviário, permitir às autoridades de um Estado-Membro sancionar as infrações aos referidos regulamentos detetadas no território desse Estado, sob pena de provocar um aumento não apenas das infrações mas também de acidentes.

48. A Comissão sublinha em especial que, à luz dos trabalhos preparatórios, a falta de menção expressa do Regulamento n.º 3821/85 ao artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 não foi intencional. Se não consta nenhuma «cláusula de extraterritorialidade» da proposta inicial de regulamento da Comissão é porque, na realidade, essa cláusula não é necessária, na falta de qualquer extraterritorialidade. O artigo 19.º não visava o estabelecimento de um regime de sanções nacional, mas de um regime de sanções da União aplicável em todo o território da União. Neste âmbito, os Estados-Membros já podiam, desde que o seu sistema nacional lhes permitisse, prever sanções para infrações simplesmente detetadas pelas suas autoridades competentes nesse território. A introdução, durante os trabalhos legislativos, de um novo n.º 2 que não constava da proposta da Comissão teve inicialmente por único objetivo transformar esta possibilidade em obrigação. Em seguida, a redação do artigo 19.º, n.º 2, do que viria a ser o Regulamento n.º 561/2006 evoluiu no sentido da inexistência de obrigação.

49. Não concordo com esta abordagem. Na minha opinião, o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 não pode ser interpretado de forma a incluir no seu âmbito, apenas com base na complementaridade entre este regulamento e o Regulamento n.º 3821/85, infrações a este último regulamento quando este não é expressamente referido nessa disposição.

50. Em primeiro lugar, embora os n.ºs 1 e 4 do artigo 19.º do Regulamento n.º 561/2006 apresentem uma dimensão transversal, na medida em que fazem referência simultaneamente ao Regulamento n.º 561/2006 e ao Regulamento n.º 3821/85, estes números apresentam um elevado grau de generalidade e limitam-se, no fundo, a impor aos Estados-Membros o dever de determinar um regime de sanções em caso de infração a um ou a outro dos referidos regulamentos. O seu objetivo é, portanto, diferente do objetivo muito específico do n.º 2 do referido artigo 19.º: permitir sanções extraterritoriais.

51. Em segundo lugar, embora a complementaridade entre o Regulamento n.º 3821/85 e o Regulamento n.º 561/2006 seja inegável [22], o anexo III da Diretiva 2006/22 distingue claramente entre um grupo de infrações ao Regulamento n.º 561/2006 (incumprimento das regras relativas ao equipamento, ao tempo de condução, às pausas, aos períodos de descanso e aos tipos de pagamento) e um grupo de infrações ao Regulamento n.º 3821/85 (incumprimento das regras relativas, nomeadamente, à instalação do aparelho de controlo, à utilização do aparelho de controlo, ao cartão de condutor ou à folha de registo, às indicações a introduzir ou à apresentação de documentos). Por conseguinte, o legislador da União faz uma distinção efetiva entre os dois grupos de infrações [23], pelo que é impossível afirmar com certeza que o facto de não ter expressamente incluído as infrações ao Regulamento n.º 3821/85 no artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 é o resultado de uma simples omissão involuntária.

[22] O Regulamento n.º 3821/85 inscreve-se diretamente no prolongamento do Regulamento n.º 561/2006. Embora o seu objetivo imediato seja impor aos condutores o registo de determinados dados relativos à condução, a sua finalidade última é efetivamente permitir aos agentes de controlo assegurarem-se, através de vários tipos de documentos probatórios, de que as regras do capítulo II do Regulamento n.º 561/2006 foram respeitadas. V., por exemplo, Acórdão de 26 de setembro de 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, n.º 28).

[23] Reconhece-se que, na prática, esta distinção nem sempre é clara, na medida em que certos comportamentos podem constituir simultaneamente uma infração ao Regulamento n.º 3821/85 e uma infração ao Regulamento n.º 561/2006 (v., por exemplo, Acórdãos de 9 de junho de 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, e de 26 de setembro de 2018, Baumgartner, C-513/17, EU:C:2018:772).

Consequentemente, pode perfeitamente sustentar-se, nos antípodas dos argumentos da Comissão, que a mera falta, no artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006, de qualquer referência ao Regulamento n.º 3821/85 salienta, pelo contrário, que essa omissão era intencional por parte do legislador da União [24].

52. Em terceiro lugar, quando o legislador da União investe os Estados-Membros de um poder sancionatório de infrações cometidas no território de outros Estados-Membros, parece fazê-lo de forma expressa e limitada, como testemunham outros atos legislativos. Assim, por exemplo, o artigo 11.º da Diretiva (UE) 2017/1371, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal [25], adotada com base no artigo 83.º, n.º 2, TFUE [26], subordina o alargamento da competência de um Estado-Membro para aplicar sanções a infrações penais cometidas fora do seu território, simultaneamente, à necessidade de informar a Comissão mas também à exigência de um elo de conexão entre a infração em causa e esse Estado-Membro [27]. Resulta desta ilustração que, quando pretende permitir a um Estado-Membro punir uma infração que não foi cometida no seu território, o legislador da União fá-lo expressa e precisamente e apenas para infrações que, além disso, apresentam um elo de conexão com esse Estado [28].

53. Por último, e em ligação com o que precede, é jurisprudência constante que o princípio da legalidade dos delitos e das penas exige que a lei defina claramente as infrações e as penas que os reprimem. Esse requisito está preenchido quando o litigante puder saber, com base na redação da disposição pertinente e, se necessário, recorrendo à interpretação que dele é dada pelos tribunais, que atos e omissões o fazem incorrer em responsabilidade penal [29].

54. É o texto tal como adotado da lei (europeia) que, em última análise, importa. Ao invés, as intenções e ideias manifestadas durante o processo legislativo, mas não plasmadas no texto, e *a fortiori* as omissões do legislador, não são relevantes. Se o legislador não conseguiu expressar de forma inequívoca a sua vontade, é difícil fazê-lo mais tarde, por via interpretativa, em especial em detrimento das pessoas em causa que podiam razoavelmente pensar de maneira diferente [30]. Essa diligência torna-se ainda mais problemática se levar efetivamente à penalização de comportamentos, por analogia ou por conexão, sem base legal expressa. No domínio do direito penal, a penalização deve ser definida *ex ante* com precisão e clareza.

[24] De resto, importa observar que o legislador da União não alterou a redação do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006, na sua última versão de 20 de agosto de 2020, na sequência da alteração introduzida pelo Regulamento (UE) 2020/1054 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020 (JO 2020, L 249, p. 1).

[25] JO 2017, L 198, p. 29.

[26] Nos termos do qual: «[s]empre que a aproximação de disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em matéria penal se afigure indispensável para assegurar a execução eficaz de uma política da União num domínio que tenha sido objeto de medidas de harmonização, podem ser estabelecidas por meio de diretivas regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio em causa».

[27] Segundo o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2017/1371: um Estado-Membro informa a Comissão caso decida alargar a sua competência jurisdicional às infrações penais cometidas fora do seu território, nas seguintes situações: a) o autor da infração penal reside habitualmente no seu território; b) a infração penal foi cometida em benefício de uma pessoa coletiva estabelecida no seu território; ou c) o autor da infração penal é um dos seus funcionários e atuou no exercício das suas funções.

[28] Para outro exemplo semelhante, v. artigo 10.º da Diretiva 2014/57/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) (JO 2014, L 173, p. 179).

[29] V., por exemplo, Acórdãos de 3 de junho de 2008, Intertanko e o. (C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 71); de 22 de outubro de 2015, AC-Treuhand/Comissão (C-194/14 P, EU:C:2015:717, n.º 40); e de 20 de dezembro de 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, n.º 51).

[30] V. as minhas Conclusões no processo Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, n.ºs 119 a 123). V., também, as minhas Conclusões no processo Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

55. Por conseguinte, e contrariamente à afirmação do Governo francês, tendo em conta a letra do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006, a repressão de infrações, com fundamento nesta disposição, ao Regulamento n.º 3821/85 detetadas, mas não cometidas no território de um Estado-Membro, não pode certamente ser considerada razoavelmente previsível pela pessoa que sofre as respetivas consequências.

56. Daqui resulta que, no seu estado atual, o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 não dota as autoridades de um Estado-Membro da capacidade de aplicar sanções aos responsáveis de empresas e/ou aos condutores de um veículo que se enquadre neste regulamento por infrações ao Regulamento n.º 3821/85 que não tenham sido cometidas no seu território e que não apresentem nenhum outro elo de conexão com esse Estado-Membro.

57. Em jeito de conclusão, reconheço que tal solução não é plenamente satisfatória. Tendo em conta a estreita complementaridade existente entre os dois regulamentos, poderia ser oportuno incluir as infrações ao Regulamento n.º 3821/85 no artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 [31]. Ora, como já foi sublinhado, a oportunidade não faz a legalidade, em particular no direito penal. Se a presente formulação do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 fosse considerada lacunar [32], caberia ao legislador da União alterá-la.

V. Conclusão

58. Proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França):

– O artigo 3.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 561/2006 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, deve ser interpretado no sentido de que se aplica apenas aos veículos exclusivamente afetos ao serviço regular de transporte de passageiros, cujo percurso de linha não ultrapasse 50 km. No âmbito da utilização mista de um veículo em circunstâncias como as do processo principal, os condutores estavam sujeitos às obrigações resultantes do artigo 15.º, 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.

– No seu estado atual, o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 não habilita as autoridades de um Estado-Membro a aplicar ao responsável de empresas e/ou ao condutor de um veículo abrangido por este regulamento sanções por uma infração ao Regulamento n.º 3821/85 que não tenha sido cometida no seu território e que não apresente nenhum outro elo de conexão com esse Estado-Membro.

[31] O Tribunal de Justiça declarou no seu Acórdão de 26 de setembro de 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, n.º 30), que, «tendo em conta o caráter transfronteiriço das atividades de transporte rodoviário, uma interpretação do artigo 19.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 segundo a qual os Estados-Membros permitem às suas autoridades competentes aplicar sanções por infrações detetadas no seu território, ainda que essas infrações tenham sido cometidas no território de outro Estado-Membro ou de um país terceiro, responde melhor aos objetivos prosseguidos por este regulamento». Esta declaração pode ser totalmente aplicada, *mutadis mutandis*, às infrações ao Regulamento n.º 3821/85.

[32] O que, em minha opinião, não é necessariamente o caso pelas razões expostas nos n.ºs 39 a 44 das presentes conclusões.