CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN
apresentadas em 5 de Dezembro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Este processo, que à primeira vista parece bastante simples e no qual o Vestre Landsret coloca ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à interpretação do Regulamento (CEE) n.° 543/69 [1] (que também é denominado «regulamento relativo aos tacógrafos», expressão pela qual passarei a designá-lo), obriga-me, ao examiná-la mais atentamente, a interrogar-me sobre o poder de apreciação dos Estados-membros para preverem sanções penais em relação às prescrições de direito comunitário e, em consequência, sobre a protecção pelo direito comunitário dos direitos fundamentais dos particulares contra o comportamento dos Estados-membros.

Os factos

2. O litígio na causa principal diz respeito a um processo penal instaurado contra uma empresa dinamarquesa, Hansen & Søn (adiante «Hansen»). Hansen tem como empregado um condutor rodoviário dinamarquês que, de acordo com o que foi verificado no controlo efectuado em 1 de Março de 1984 pela polícia neerlandesa, não respeitou o período de repouso prescrito no regulamento relativo aos tacógrafos (ver os artigos 7.°, n.° 2, e 11.° do referido regulamento).

O regulamento relativo aos tacógrafos, que segundo a sua última frase é directamente aplicável nos Estados-membros, impõe um determinado número de obrigações tanto aos membros da tripulação de um veículo (condutores, ajudantes de condutor e cobradores) como às suas entidades patronais. Embora seja um facto que as normas relativas aos períodos de condução e de repouso não contêm disposições expressas quanto às obrigações que incumbem à entidade patronal dos membros da tripulação [2], todavia, no acórdão Cagnon e Taquet de 1975 [3], o Tribunal especificou que o artigo 11.° do regulamento, que obriga os membros da tripulação a períodos de repouso mínimos, contém também uma obrigação análoga implícita em relação à entidade patronal:

«a expressão "ter beneficiado de um repouso", que figura (em)... (o) Regulamento (CEE) n.° 543/69... deve ser interpretada como impondo o respeito das disposições relativas ao repouso diário tanto aos próprios membros da tripulação... como à pessoa que explora o serviço de transporte rodoviário, a qual é obrigada a tomar as medidas necessárias a fim de permitir aos membros da tripulação beneficiarem do repouso diário prescrito» (n.° 10).

* Língua original: neerlandês.

1 — Regulamento do Conselho, de 25 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 77, p. 49; EE 07 F1 p. 116).

2 — Com excepção do artigo 15.°, n.° 1, do regulamento relativo aos tacógrafos, que dispõe que «qualquer pessoa que explore um serviço regular de transportes deve estabelecer um horário e um registo de serviço».

3 — Acórdão de 18 de Fevereiro de 1975 no processo 69/74, Recueil, p. 171.

3. Entretanto, as obrigações da entidade patronal foram definidas no artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85[4], que substituiu o Regulamento (CEE) n.° 543/69 e que diz o seguinte:

«1) A empresa organiza o trabalho dos condutores de tal forma que estes possam dar cumprimento às disposições adequadas do presente regulamento

...

2) A empresa verifica periodicamente se os dois regulamentos foram respeitados. Se se verificarem infracções a empresa toma as medidas necessárias para evitar que se reproduzam».

Todavia, este regulamento ainda não estava em vigor no momento dos factos que determinaram a responsabilidade penal de Hansen.

4. A secção VII do regulamento relativo aos tacógrafos (artigos 14.° a 18.°) contém um certo número de regras relativas aos controlos e às sanções. Essas regras dizem respeito à apresentação do que se convencionou chamar os «livretes individuais de controlo», ao estabelecimento de normas de serviço, à instalação de aparelhos mecânicos de controlo nos veículos e ao estabelecimento de um relatório global respeitante à aplicação deste regulamento pela Comissão. O litígio que opõe as partes na causa principal diz respeito essencialmente ao artigo 18.°, que é o último artigo da referida secção. Este artigo diz o seguinte[5]:

«1) Os Estados-membros adoptarão, em tempo útil, após consulta da Comissão, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à execução do presente regulamento.

Essas disposições incidirão, *inter alia*, sobre a organização, o processo e os meios de controlo, bem como sobre as sanções aplicáveis em caso de infracção.

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

...»

5. No que se refere às sanções, a Dinamarca optou[6] pelo regime que se convencionou chamar de «responsabilidade penal objectiva», por força do qual, em caso de infracção ao regulamento por um dos seus empregados, pode ser aplicada uma multa à entidade patronal (mas não uma pena de prisão) sem que seja necessário provar a intenção ou a negligência da sua parte; para que haja responsabilidade penal da entidade patronal apenas é necessário que a viagem tenha ocorrido principalmente no seu interesse[7]. A decisão de reenvio especifica que, quando a entidade patronal é uma sociedade (sociedade por acções, sociedade por

4 — Regulamento do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 370, p. 1; EE 07 F4 p. 21).

5 — Esta disposição figura actualmente no artigo 17.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85.

6 — A decisão de reenvio cita uma lei de autorização legislativa de 1972 e dois decretos de aplicação (de 1981 e 1986) do ministro do Trabalho dinamarquês.

7 — Pode também ser aplicada uma multa ao condutor empregado que infrinja as disposições do regulamento. Na audiência, o advogado de Hansen insistiu no facto de que, na prática, os condutores empregados não suportam a multa, excepto em caso de flagrante delito, o que se verificava no caso em apreço. Todavia, esta argumentação diz respeito à prática dinamarquesa habitual dos procedimentos contra os trabalhadores e sai, portanto, do âmbito do presente processo, que diz respeito à *técnica* da sanção das *entidades patronais*; não voltaremos portanto a este assunto.

quotas ou outra sociedade do mesmo género), a multa pode ser aplicada à empresa enquanto tal (foi o que aconteceu no litígio na causa principal). O órgão jurisdicional de reenvio salienta também que o regime da responsabilidade penal objectiva é o regime comum na Dinamarca no domínio da legislação sobre as condições de trabalho.

Para maior clareza não deixarei aqui de distinguir o regime dinamarquês das sanções em relação à entidade patronal do que se convencionou chamar o regime da «responsabilidade civil» da entidade patronal, em que a entidade patronal é declarada civilmente responsável pelo pagamento das multas a que os trabalhadores que emprega foram condenados, sem todavia ser objecto de procedimentos penais separados.

6. Hansen foi condenada, em primeira instância, a uma multa de 1 500 DKR (este montante corresponde, à taxa de câmbio actual, a cerca de 186 ecus) e interpôs recurso desta condenação para o Vestre Landsret. É evidente que Hansen só pode escapar a uma condenação se o Tribunal de Justiça declarar o regime dinamarquês de responsabilidade penal objectiva incompatível com o direito comunitário.

É à luz desses factos que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal se o regulamento relativo aos tacógrafos constitui obstáculo à aplicação de disposições nacionais, segundo as quais uma entidade patronal, quando um dos seus empregados tenha infringido as disposições do referido regulamento relativas aos períodos de condução e de repouso, pode ser punida mesmo que não tenha existido intenção ou negligência da sua parte. Como se verá a seguir (n.° 11, adiante), analisarei essa questão numa acepção mais ampla do que se ela se referisse unicamente ao regulamento relativo aos tacógrafos.

O problema jurídico e as observações apresentadas

7. As observações escritas apresentadas perante o Tribunal de Justiça são, em larga medida, consagradas à questão de saber se a Comunidade é competente para adoptar normas de carácter penal ou se o estabelecimento de sanções (penais) em caso de violação das disposições de direito comunitário depende da competência (exclusiva) dos Estados-membros. Tanto os representantes dos governos dinamarquês e britânico como a Comissão admitiram em audiência que este problema não era *em si mesmo*, de facto, pertinente para responder à questão deferida ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio. Partilho desta opinião. Com efeito, uma norma de direito penal como aquela cuja validade está em causa no litígio na causa principal foi adoptada em cumprimento da obrigação, imposta aos Estados-membros pelo artigo 18.° do Regulamento (CEE) n.° 543/69, de definirem as sanções necessárias para execução do regulamento. O problema suscitado no presente processo não tem, pois, que ver com a competência: é, *no caso em apreço*, inegável que esta competência, quer se trate de uma competência própria ou de uma competência delegada, pertence aos Estados-membros. Em contrapartida, o presente processo suscita o problema mais limitado do alcance da margem de apreciação de que os Estados-membros dispõem quando dão cumprimento às suas obrigações ao abrigo do artigo 18.° do regulamento relativo aos tacógrafos.

Os governos *britânico e dinamarquês* alegaram, essencialmente, que a técnica da responsabilidade penal objectiva, utilizada na legislação dinamarquesa, é expressão natural da liberdade de apreciação de que dispõem os Estados-membros. Com efeito, pronunciam-se a favor de uma interpretação ampla desta liberdade de apreciação: o regula-

mento limitar-se-ia a obrigar os Estados-membros a determinar as sanções «necessárias» e «eficazes». Segundo aqueles governos, um sistema de responsabilidade penal objectiva satisfaz estas exigências, porque constitui um remédio eficaz (e necessário) contra a negligência dissimulada que as entidades patronais revelam quando zelam pelo respeito das normas do regulamento por parte dos seus empregados. O Governo dinamarquês sustenta que a utilização desta técnica repressiva visa igualmente suprimir ou, pelo menos, atenuar a incitação financeira para o empregado em violar a norma e, desse modo, a encorajar a adopção de medidas de controlo e de prevenção.

A *Comissão* chega à mesma conclusão partindo de uma argumentação mais estreita: a instituição de um sistema de responsabilidade penal objectiva tal como o que existe na Dinamarca não implica uma extensão das obrigações impostas às entidades patronais pelo regulamento, constitui um meio eficaz de assegurar o respeito destas obrigações e é igualmente aplicado em caso de infracções às regulamentações nacionais análogas (por exemplo, as relativas à protecção do ambiente).

Em contrapartida, *Hansen* sustentou no órgão jurisdicional *a quo* e no decurso da audiência que a técnica repressiva dinamarquesa ultrapassa duplamente os limites do poder de acção atribuído aos Estados-membros pelo Regulamento n.° 543/69. Sustentou i) que a técnica dinamarquesa conduz, no que se refere à entidade patronal, a alargar a noção de delito relativamente à que se pode deduzir do acórdão Cagnon e Taquet [8] e do Regulamento n.° 3820/85, que é mais recente, pelo que não encontra qualquer fundamento jurídico no regulamento e ii) que a legislação penal dinamarquesa vai mais longe do que todos os outros Estados-membros e dá origem, por este facto, a distorções nas relações de concorrência entre as empresas de transporte dos diversos Estados-membros. Desta forma seria «renacionalizada» uma matéria que depende da competência da Comunidade.

A análise da técnica penal dinamarquesa, a que procederei adiante, inscreve-se numa dupla perspectiva: por um lado, no âmbito do Regulamento n.° 543/69 (n.os 8 a 10 adiante) e, por outro, no âmbito mais amplo dos princípios fundamentais do direito comunitário (n.os 11 a 16).

Uma aplicação «eficaz» do direito comunitário

8. Por força do princípio da colaboração leal, inscrito no artigo 5.° do Tratado CEE, os Estados-membros são obrigados a tomar «todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações... resultantes de actos das instituições da Comunidade». No que respeita mais especificamente ao estabelecimento de sanções pelas violações de disposições do direito comunitário, o Tribunal de Justiça retomou os termos deste artigo no acórdão Amsterdam Bulb de 1977 [9]. A Comissão e os governos dinamarquês e britânico observaram, acertadamente, que os Estados-membros podem reivindicar, a este respeito, um amplo poder de apreciação. Evidentemente, este poder de apreciação tem, no caso concreto, uma natureza *vinculada* e deve satisfazer duas condições.

8 — Acima citado, na nota 3.

9 — Acórdão de 2 de Fevereiro de 1977, Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor Siergewassen, n.° 32 (50/76, Recueil p. 137).

Em primeiro lugar, os Estados-membros devem velar por que as sanções sejam eficazes, dissuasivas e proporcionais [10]. «Eficazes» significa designadamente que os Estados-membros são obrigados a procurar atingir e implementar os objectivos das disposições do direito comunitário em causa. Resulta do historial [11] e do preâmbulo do Regulamento n.° 543/69 que os objectivos que o regulamento procura atingir são tanto de ordem social (harmonização e melhoria das condições de trabalho, harmonização das restrições à duração do trabalho, melhoria da segurança rodoviária) como de ordem económica (harmonização das condições de concorrência no sector dos transportes rodoviários; aumento dos custos neste sector relativamente ao sector do transporte ferroviário). «Dissuasivas» e «proporcionais» significa que o rigor das sanções deve ser suficiente, mas não desproporcional, em relação aos objectivos prosseguidos. *Em segundo lugar*, os Estados-membros devem punir as violações do direito comunitário da mesma forma que as violações das normas de direito nacional da mesma natureza e da mesma importância [12].

Examinemos rapidamente a técnica penal dinamarquesa à luz destas condições. No que diz respeito à *segunda* condição, as minhas observações podem ser breves. É inegável que as sanções, previstas na legislação dinamarquesa para o caso de infracção ao regulamento, correspondem às sanções de infracções às regras nacionais da mesma natureza e da mesma importância [13]. No que respeita à *primeira* condição, é inegável que uma responsabilidade penal quase «automática» de uma entidade patronal em caso de violação de uma norma de direito comunitário por um dos seus empregados constitui uma medida dissuasiva, que além do mais é susceptível de incitar eficazmente esta entidade patronal a controlar regularmente o respeito das disposições relativas aos períodos de condução e de repouso por parte dos seus empregados e a adoptar uma política activa de prevenção das infracções. De resto, Hansen também o não contesta. Ver-se-á mais adiante, quando da análise do segundo argumento apresentado por Hansen (n.° 10, adiante), que a técnica prevista, tal como é apresentada, também não é desproporcional, pelo menos na minha opinião.

Todavia, a argumentação de Hansen não se reporta tanto às condições citadas mas, tal como já foi dito, parte da ideia de que a legislação dinamarquesa ultrapassou os limites da obrigação que o Regulamento n.° 543/69 lhe impõe e conduz a distorções entre as empresas de transporte dos diversos Estados-membros. Esta argumentação não é, todavia, susceptível de me convencer.

9. No que se refere ao *primeiro argumento* de Hansen, não vejo em que é que a técnica penal dinamarquesa terá ultrapassado os limites (definidos por referência ao regulamento) das obrigações que incumbem à entidade patronal. Esta técnica visa punir a negligência dissimulada de uma entidade patronal que i) deve tomar as medidas neces-

10 — Ver acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia, n.° 24 (68/88, Colect., p. 2965), e os acórdãos de 10 de Abril de 1984, Von Colson en Kamann, n.° 15 (14/83, Recueil, p. 1891), e Harz, n.os 21 a 28 (79/83, Recueil, p. 1921).

11 — O historial do regulamento em causa foi referido em pormenor designadamente por A. Butt Philip: «The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs in the Road Transport Sector», em *Making European Policies Work* (H. Siedentopf e J. Ziller, red.), Londres, 1988, p. 88 e seguintes).

12 — Ver o acórdão no processo 68/88, já citado na nota 10, n.° 24.

13 — O representante do Governo dinamarquês chamou a atenção para o facto de o sistema da responsabilidade penal objectiva ser também utilizado na legislação sobre as condições de trabalho. Tal como resulta da documentação disponível do Tribunal de Justiça, podem-se também citar outros casos de aplicação, tais como a legislação de protecção ao ambiente, a legislação relativa às centrais nucleares e a legislação em matéria aduaneira.

sárias para colocar os seus empregados em situação de beneficiarem dos períodos de condução e de repouso (ver o acórdão Cagnon e Taquet) e ii) deve controlar de maneira efectiva a observância das disposições do regulamento: com efeito, sou de opinião que os meios de controlo, previstos na secção VII do regulamento, se destinam a permitir não apenas o controlo pelos poderes públicos, mas igualmente o controlo preventivo por parte da entidade patronal [14]. A técnica penal dinamarquesa não alarga o alcance das referidas obrigações, comportando apenas uma sanção (mais) pesada pela violação destas obrigações, aplicando automaticamente uma sanção à entidade patronal sempre que um dos seus empregados infrinja as regras em questão.

Hansen parece pretender que o regulamento apenas impunha à entidade patronal uma obrigação de meios [15] e que esta obrigação se transformou de facto numa obrigação de resultado através da técnica penal dinamarquesa. Mesmo que tal fosse o caso, tratar-se-ia unicamente de uma consequência da técnica penal aplicada. Ora, a este respeito, o legislador nacional dispõe de um poder de apreciação: com efeito, no acórdão Amsterdam Bulb [16], o Tribunal de Justiça afirmou que, quando os Estados-membros tomam medidas para assegurar o cumprimento das regras de direito comunitário por força do artigo 5.° do Tratado CEE,

«na ausência de uma disposição na regulamentação comunitária que preveja sanções específicas em caso de não observância pelos particulares da referida regulamentação, os Estados-membros são competentes para escolher as sanções que lhes pareçam adequadas» (n.° 33).

De resto, mesmo que a aplicação do citado artigo por um Estado-membro implicasse uma extensão das obrigações efectivas da entidade patronal, não haveria ainda necessariamente uma incompatibilidade com o regulamento relativo aos tacógrafos. É o que resulta do artigo 13.° do regulamento, que autoriza expressamente essa extensão no que respeita às obrigações dos empregados. Em minha opinião, os Estados-membros estão, já com base nesta disposição, habilitados — a fim de atingir os objectivos do regulamento — a alargar as obrigações dos empregados (obrigações que não são expressamente retomadas no regulamento, mas que são definidas no acórdão Cagnon e Taquet).

10. Tal como já foi referido, Hansen sustenta, através do seu *segundo argumento*, que a aplicação do sistema de responsabilidade penal objectiva conduz a distorções das condições de concorrência entre os Estados-membros. É certo que a harmonização das condições de concorrência era um dos objectivos fundamentais do Regulamento n.° 543/69. Ao escolher a forma de regulamento, o legislador comunitário procurou impor um determinado número de obrigações detalhadas e directamente aplicáveis às pessoas e às empresas que operam no sector dos transportes, de maneira a evitar discordâncias entre as legislações nacionais [17]. Este objectivo de harmonização máxima, por mais que tenha sido atingido no que respeita às normas (de condução) aplicáveis, não o foi no que respeita aos controlos e às sanções dessas normas. Apesar das insistências da Comissão, nunca foram adoptadas normas uniformes neste sector, e

14 — Estas duas obrigações são hoje expressamente retomadas na nova versão do regulamento relativo aos tacógrafos (ver o n.° 3 acima). As conclusões a que conduzirá a minha análise são, portanto, também válidas no que se refere à versão actual deste regulamento.

15 — Hansen deduz o alcance desta obrigação do citado artigo 15.°, n.° 3, do regulamento relativo aos tacógrafos de 1985. Considera que este regulamento se limita a precisar o que já estava previsto no Regulamento (CEE) n.° 543/69, tal como resulta do acórdão Cagnon e Taquet.

16 — Já citado na nota 9.

17 — A. Butt Philip, obra citada, p. 90.

isto, segundo parece, em razão da recusa expressa de os Estados-membros renunciarem à sua competência em matéria penal [18]. Esta situação tem inevitavelmente por efeito que o controlo e as sanções das normas do regulamento variem de um Estado-membro para outro.

É um facto que a falta de harmonização das normas relativas ao controlo e às sanções não constitui um cheque em branco passado aos Estados-membros. Tal como já foi observado acima, o artigo 5.° do Tratado CEE restringe a escolha dos Estados-membros quanto a uma técnica penal determinada, fundando-se estas restrições, designadamente, nos objectivos do regulamento, que incluem a preocupação de evitar distorções nas condições de concorrência no mercado comum [19]. Contrariamente à Hansen, entendo — mas a última apreciação compete evidentemente ao órgão jurisdicional de reenvio — que um sistema como o dinamarquês não comporta distorções deste género. Resulta de um estudo comparativo recente respeitante às sanções das normas do regulamento relativo aos tacógrafos nos Estados-membros que a Dinamarca não prevê sanções mais ou menos pesadas do que as que são aplicadas noutros Estados-membros [20]. O representante do Governo dinamarquês referiu na audiência que cada infracção dava normalmente lugar a uma multa de cerca de 1 000 DKR (equivalente a 124 ecus à taxa de câmbio actual) e que as multas, de facto, só são fortemente agravadas em caso de reincidência reiterada. A frequência dos controlos e a prática repressiva também não se afastam sensivelmente dos que existem nos outros Estados-membros [21]. Mesmo que, pelo menos no que respeita às sanções das regras relativas aos tacógrafos, a Dinamarca pareça ser o único país que utiliza a técnica da responsabilidade penal objectiva, esta técnica não conduz, do ponto de vista económico, a um resultado diferente relativamente ao sistema (mais corrente) da responsabilidade civil da entidade patronal pelas multas aplicadas aos seus empregados. Nestas condições, entendo que não há distorção nas condições de concorrência.

«Nulla poena sine culpa»: o problema dos direitos fundamentais

11. Mesmo que o que antecede nos leve a concluir que um sistema de responsabilidade penal objectiva, tal como acima descrito, pune eficazmente as infracções ao Regulamento n.° 543/69, a minha análise não termina aqui. Já foi feita alusão a isto na audiência, no âmbito de uma questão do Tribunal: um sistema que permite a condenação penal de uma pessoa sem qualquer prova de culpa ou de negligência não é contrário ao princípio «nulla poena sine culpa»?

O representante do Governo dinamarquês afirmou no decurso da audiência que a instituição da responsabilidade penal objectiva na Dinamarca não suscitou, a este respeito, objecções de ordem constitucional. Todavia, no caso em apreço, não se trata de um problema interno da Dinamarca (em relação ao qual o Tribunal de Justiça não é competente), uma vez que a disposição dinamar-

18 — A. Butt Philip, obra citada, p. 105.

19 — O preâmbulo da Resolução (CEE) 85/C 348/01 do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros, reunidos no seio do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985 (JO C 348 p. 1; EE 07 F4 p. 19), de resto, diz expressamente que é necessário que «os Estados-membros assegurem a aplicação *homogénea* e eficaz dos regulamentos em causa, nomeadamente a fim de evitar distorções nas condições de concorrência entre empresas transportadoras» (ver o último considerando do preâmbulo; o sublinhado é nosso). Esta resolução foi aprovada simultaneamente com o Regulamento (CEE) n.° 3820/85.

20 — Ver o quadro em A. Butt Philip, obra citada, p. 103 e 104.

21 — *Ibidem.*

quesa controvertida foi instituída em *execução* de uma norma de direito comunitário, mais concretamente o artigo 18.° do Regulamento n.° 543/69. Uma vez que os Estados-membros são obrigados a promover a aplicação do direito comunitário observando os princípios gerais do direito comunitário (e mais particularmente dos direitos fundamentais dos particulares), o órgão jurisdicional nacional também deve apreciar sobre este ponto a legislação nacional de execução à luz do direito comunitário [22]. *Concretamente*, deve-se indagar se o Regulamento n.° 543/69, considerado à luz dos princípios fundamentais do direito comunitário, permite aos Estados-membros punir as infracções às regras do regulamento por meio de um sistema de responsabilidade penal objectiva. Tendo em vista a jurisprudência recente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e o interesse primordial do respeito dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária, irei debruçar-me rapidamente sobre o problema, e isto a fim de completar a resposta a dar ao órgão jurisdicional de reenvio. De resto, este problema subsiste na versão actual do regulamento relativo aos tacógrafos.

12. Foi salientado na altura, em resposta a um certo número de questões do Tribunal, que no sistema dinamarquês a entidade patronal não pode de forma alguma escapar a uma sanção desde que se prove que um dos seus empregados violou as regras do regulamento e que a viagem teve lugar principalmente no interesse da entidade patronal. Não é necessário provar que houve qualquer falta da entidade patronal (intencional ou negligente). O simples facto de o seu empregado ter cometido uma infracção permite em qualquer circunstância daí inferir uma presunção inilidível (noutros termos, uma ficção jurídica) de que a entidade patronal cometeu uma negligência no controlo dos seus empregados e/ou da aplicação de uma política activa de prevenção. Como se situa tal sistema à luz dos princípios gerais do direito comunitário, em particular dos direitos fundamentais? De acordo com a jurisprudência uniforme do Tribunal de Justiça [23], irei examinar se este sistema pode ser considerado conforme às tradições constitucionais comuns aos Estados-membros e às declarações de intenção feitas a nível internacional em matéria de protecção dos direitos do homem e às quais os Estados-membros deram a sua colaboração ou aderiram, em particular a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Devo relembrar antes de mais que uma legislação como a dinamarquesa contém inegavelmente sanções de natureza *penal*, isto é, de natureza repressiva e dissuasiva, destinadas a reprimir e a prevenir as infracções [24].

13. Vejamos, em primeiro lugar, as normas constitucionais e a prática dos Estados-

22 — Este ponto de vista é confirmado pela jurisprudência recente do Tribunal de Justiça. Ver acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel, n.° 28 (12/86, Colect., p. 3747), no qual o Tribunal se recusou a verificar a compatibilidade com o artigo 8.° da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, pois a regulamentação nacional *não* tinha que «executar uma disposição de direito comunitário». Ver também o acórdão de 13 de Julho de 1989, Wachauf, n.° 19 (5/88, Colect., p. 2609), na qual o Tribunal afirmou que as exigências decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos do Homem «vinculam igualmente os Estados-membros quando aplicam esta regulamentação comunitária»; ver também, no processo citado em último lugar, as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs, que considera que é evidente que, «ao agir no exercício de poderes que lhes são conferidos pelo direito comunitário, os Estados-membros devem estar sujeitos às mesmas obrigações que o legislador comunitário» (versão dactilografada, p. 14). Para outras referências, ver K. Lenaerts: *Le juge et la Constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, 1988, p. 580 e seguintes.

23 — Ver, por exemplo, o acórdão recente de 21 de Setembro de 1989, Hoechst (46/87 e 227/88, Colect., p. 2859), e o acórdão Wachauf, n.° 18, citado na nota 22, com remissão para o acórdão de 13 de Dezembro de 1979, Hauer (44/79, Recueil, p. 3727).

24 — Ver os critérios estabelecidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nos processos Özturk, acórdão de 21 de Fevereiro de 1984, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, série A, vol. 73, e Lutz, acórdão de 25 de Agosto de 1987, *ibidem*, vol. 123-A.

-membros. Delas resulta que, embora o carácter punível dependa, em geral, da condição de o delito poder de uma maneira ou doutra ser imputado ao arguido («nulla poena sine culpa»), este princípio conhece todavia algumas derrogações num certo número de casos — relativamente excepcionais. Segundo a documentação disponível no Tribunal de Justiça, quatro Estados-membros admitem que uma entidade patronal ou uma empresa possa, em domínios específicos como a protecção do ambiente, das condições de trabalho e do consumidor, ser declarada penalmente responsável pelas infracções cometidas pelos seus empregados ou pelos seus funcionários no âmbito da actividade profissional da entidade patronal, mesmo que estas infracções não lhe sejam imputáveis pessoalmente [25]. Esses Estados consideram que este princípio se justifica, designadamente, pela necessidade de uma protecção eficaz do interesse geral num domínio determinado, pelo facto de facilitar a sanção de uma regulamentação determinada (sobretudo nos casos de infracções cujo «verdadeiro» autor não pode ou não pode ser facilmente identificado), pelo facto de favorecer uma política activa de prevenção, etc.

Noutros Estados-membros as mesmas considerações conduzem na prática a tornar a entidade patronal ou a empresa civilmente responsáveis pelo pagamento das multas aplicadas em consequência do comportamento dos seus empregados ou dos seus funcionários. Embora não se trate aqui de um sanção *penal* no sentido formal (o que se explica por vezes também pela circunstância de a ordem jurídica em causa não admitir a sanção penal das pessoas colectivas), tal sistema tem, de facto, os mesmos efeitos concretos. O que antecede leva-nos à conclusão de que não pode ser deduzida da tradição constitucional comum aos Estados-membros uma proibição *absoluta* de instituir, em circunstâncias específicas, um sistema de responsabilidade penal objectiva.

14. Uma concepção mais ou menos similar é a da interpretação dada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ao artigo 6.°, n.° 2, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Segundo esta disposição, qualquer pessoa acusada de uma infracção presume-se inocente até que a sua culpabilidade seja legalmente determinada. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem confirmou que, embora a Convenção Europeia dos Direitos do Homem não proíba, em princípio, a utilização em matéria penal de presunções de direito ou de facto, os Estados-membros não podem todavia ultrapassar, a este respeito, um determinado limite «razoável»: devem ter em conta a importância dos interesses em jogo e o respeito dos direitos da defesa [26]. Este critério corresponde à regra de proporcionalidade, que o Tribunal de Justiça utiliza na sua jurisprudência relativa ao respeito dos direitos fundamentais em direito comunitário: esses direitos podem ser sujeitos a restrições na condição de as mesmas restrições corresponderem efectivamente a objectivos de interesse geral que as mesmas procuram realizar e não conduzirem à lesão da própria essência desses direitos [27]. Como se sabe, a mesma regra de proporcionalidade é, aliás, utilizada desde há muito tempo por este Tribunal de Justiça para apreciar as medidas de controlo e as sanções penais aplicáveis pelos Estados-membros no domínio das liberdades garantidas pelos tratados comunitários. Também neste caso, as restrições são admissíveis quando não ultrapassem o estri-

25 — Compreendemos essas legislações no sentido de que as mesmas são também baseadas na convicção de que a entidade patronal tem uma responsabilidade especial no que respeita a determinados actos perigosos, cometidos por pessoas que agem a seu pedido e no seu interesse (económico).

26 — Ver o processo Salabiaku, acórdão de 7 de Outubro de 1988, a publicar na série A, vol. 141-A, em particular o n.° 28 dos fundamentos do acórdão.

27 — Ver o acórdão Wachauf, n.° 18, citado na nota 22.

tamente necessário, não regulem os controlos de forma tal que conduza a suprimir uma liberdade pretendida pelo Tratado e não apliquem aos particulares penas desproporcionais em relação à gravidade da infracção, a um ponto tal que as mesmas constituam um entrave à liberdade em questão [28].

A regra de proporcionalidade utilizada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no que respeita ao artigo 6.° da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, admite, portanto, determinadas restrições ao princípio «nulla poena sine culpa». Se (como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem o confirmou) a licitude das restrições aos direitos fundamentais é admitida relativamente às entidades patronais que são pessoas singulares, a mesma deve, por maioria de razão, ser admitida relativamente às entidades patronais que são pessoas colectivas (como é o caso no processo principal): com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, as pessoas colectivas e as empresas não podem invocar automaticamente e como tais os direitos previstos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem [29].

15. Penso que o sistema de responsabilidade penal objectiva satisfaz este critério de proporcionalidade quando se verifica que o mesmo deve permitir a realização de interesses importantes, tais como a promoção da segurança rodoviária e a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores, e que as penas aplicadas em aplicação da regulamentação não são excessivas. Os interesses garantidos por tal regulamentação são muitas vezes de «ordem geral» no sentido de que a violação da regra não causa necessariamente um prejuízo a pessoas determinadas (o que reduz, de facto, fortemente os riscos de procedimentos e de sanções) e pode mesmo, pelo contrário, trazer uma vantagem económica à entidade patronal. Em tais circunstâncias, o interesse que para um Estado-membro apresenta o facto de proteger penalmente estes interesses sem exigir que exista culpa ou imputação pode prevalecer sobre o direito de princípio da entidade patronal ou da empresa de apenas ser punida por factos que lhe podem ser imputados pessoalmente. Incumbe, evidentemente, ao órgão jurisdicional de reenvio efectuar esta apreciação à luz da legislação dinamarquesa em causa.

Conclusão

16. Com base nas considerações que antecedem, proponho que o Tribunal responda nos termos seguintes à questão apresentada a título prejudicial pelo Vestre Landsret:

28 — Ver os acórdãos de 11 de Novembro de 1981, Casati, n.° 27 (203/80, Recueil, p. 2595); de 7 de Julho de 1976, Watson e Belmann, n.os 17 e 18 (118/75, Recueil, p. 1185); e de 17 de Dezembro de 1976, Donckerwolcke, n.os 32 a 38 (41/76, Recueil, p. 1921).

29 — No que respeita ao artigo 6.° da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ver, como mais recentes, os acórdãos de 18 de Outubro de 1989, Orkem, n.os 30 e 31 (374/87, Colect., p. 3283), e Solvay, n.os 27 e 28 (27/88, Colect., p. 3355). Ver também as conclusões do advogado-geral Marco Darmon nesses processos, Colect. 1989, p. 3301, n.os 135 a 137 e 145. No que respeita ao artigo 8.° da citada convenção, ver o acórdão de 26 de Junho de 1980, National Panasonic, n.° 19 (136/79, Recueil, p. 2033).

«Nem o artigo 18.° do Regulamento (CEE) n.° 543/69, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, nem os princípios gerais do direito comunitário constituem obstáculo a que um Estado-membro institua um sistema de "responsabilidade penal objectiva", por virtude do qual uma entidade patronal, cujo trabalhador-condutor violou os artigos 7.°, n.° 2, e 11.° do citado regulamento possa ser punida com multa, mesmo no caso de esta infracção não poder ser imputada a negligência ou intenção da entidade patronal, se se verificar que o interesse do Estado-membro em prosseguir por esta forma a realização dos objectivos do citado regulamento prevalece sobre o interesse que, para a entidade patronal, representa a exigência de culpa como condição da sanção.»