CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 19 de Fevereiro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A semelhança do processo C-326/88 [1], o presente processo diz essencialmente respeito aos direitos e obrigações dos Estados-membros em matéria de sanções por infracção das disposições do direito comunitário no domínio dos transportes rodoviários.

Enquanto o processo C-326/88 dizia respeito à interpretação do Regulamento (CEE) n.° 543/69 [2], o presente processo diz respeito ao regulamento que o substituiu, ou seja, o Regulamento (CEE) n.° 3820/85 [3] (a seguir «regulamento»). No que diz respeito às questões de interpretação aqui submetidas, este último regulamento não contém, todavia, alterações importantes, pelo que o vosso acórdão de 10 de Julho de 1990, C-326/88, atrás referido, será em larga medida determinante para as respostas a dar às questões prejudiciais.

Matéria de facto

2. O artigo 17.°, n.° 1, do regulamento impõe aos Estados-membros a obrigação de adoptar as disposições necessárias à execução deste regulamento; estas disposições de execução devem incidir, designadamente, sobre as sanções aplicáveis em caso de infracção. Como decorre do despacho de reenvio, na Bélgica, estas sanções constam da lei de 18 de Fevereiro de 1969 [4] e foram declaradas aplicáveis às infracções visadas no Regulamento n.° 3820/85 pelo decreto real de 13 de Maio de 1987 [5].

3. Em 26 de Outubro de 1988, P. Vandevenne foi sujeito a um controlo rodoviário nos Países Baixos quando conduzia um camião da sociedade anónima «Wilms Transport». Durante este controlo, verificou-se que não tinha respeitado os tempos de repouso impostos pelos artigos 6.° a 8.° do Regulamento n.° 3820/85. O despacho de reenvio esclarece que P. Vandevenne «não contestou seriamente» esta verificação.

Estes factos levaram o Ministério Público belga a intentar um processo crime contra P. Vandevenne, sobre o qual o órgão jurisdicional de reenvio, o politierechtbank de Hasselt, tem de decidir. O Ministério Público accionou igualmente M. Wilms e P. Mesotten, respectivamente, administrador delegado e empregado da sociedade Wilms Transport porque não tinham tomado as medidas necessárias para fazer respeitar por P. Vandevenne os tempos de re-

* Língua original: neerlandês

1 — Acórdão de 10 de Julho de 1990, Hansen, Colect., p. I-2911.

2 — 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).

3 — 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).

4 — Lei relativa às medidas de execução dos tratados e actos internacionais em matéria de transporte rodoviário, por caminho-de-ferro ou por via navegável (*Moniteur belge* de 4.4.1969).

5 — *Moniteur belge* de 4.6.1987.

pouso impostos pelos artigo 6.° a 8.° do regulamento. A empresa Wilms Transport foi acusada como parte civilmente responsável pelas multas eventualmente aplicadas a M. Wilms e a J. Mesotten.

4. O Ministério Público acusa, aparentemente, M. Wilms e J. Mesotten de terem infringido o disposto no artigo 15.° do regulamento, que tem a seguinte redacção:

«1. A empresa organiza o trabalho dos condutores de tal forma que estes possam dar cumprimento às disposições adequadas do presente regulamento assim como do Regulamento (CEE) n.° 3821/85.

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.»

Perante o politierechtbank surgiu uma controvérsia quanto à qualificação dos factos imputados a M. Wilms e a J. Mesotten. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considerou útil colocar-vos três questões.

O conceito de «empresa»

5. Em primeiro lugar, interroga-se sobre a acepção exacta do termo «empresa» constante do artigo 15.° do Regulamento n.° 3820/85, atrás reproduzido.

No que se refere à definição do conceito de «empresa» em geral, a Comissão e o Governo alemão remetem para a definição dada pelo Tribunal nos acórdãos Klöckner e Hoesch [6] e Mannesmann [7], ou seja, «uma organização unitária de elementos pessoais, materiais e imateriais que fazem parte de uma pessoa juridicamente autónoma que prossegue de forma durável uma certa finalidade económica». Numa comunicação recente, relativa à aplicação do regulamento sobre o controlo das concentrações [8], a Comissão definiu empresa em termos muito similares, ou seja: «um conjunto organizado de recursos humanos e materiais, destinado a prosseguir, numa base duradoura, um objectivo económico definido» [9].

Ao definir o conceito de «empresa» a partir da jurisprudência do Tribunal, a Comissão e o Governo alemão partem da ideia de que o conceito releva do direito comunitário, de modo que o seu conteúdo não pode depender das definições existentes nos diferentes Estados-membros. Subscrevemos este ponto de vista. Podemos igualmente aceitar a definição proposta. Embora seja uma facto que a mesma foi elaborada, respectivamente, no âmbito do sistema CECA da perequação em

6 — Acórdão de 13 de Julho de 1962, 17/61 e 20/61, Recueil, p. 615, 646.

7 — Acórdão de 13 de Julho de 1962, 19/61, Recueil, p. 675, 705.

8 — Comunicação relativa às operações com carácter de concentração e de cooperação nos termos do Regulamento (CEE) n.° 4064/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas (JO 1990, C 203, p. 10).

9 — Ver ponto 8 desta comunicação.

matéria de sucatas e de aplicação das regras de concorrência às empresas comuns, todavia, consideramos que nada se opõe a que esta definição (geral) seja igualmente utilizada no âmbito do regulamento em causa. Daí resulta à partida que a forma jurídica da empresa (empresa individual, sociedade ou fundação) é irrelevante.

6. Todavia, trata-se de relacionar esta definição, enunciada em termos gerais, com o papel específico do conceito de empresa no contexto do regulamento em causa, mais especialmente do seu artigo 15.° Esta última disposição visa garantir que um empregador permita a um condutor, empregado por ele, respeitar as regras do regulamento e que o deve incentivar a agir neste sentido. Foi o que o Tribunal admitiu no acórdão Cagnon e Taquet de 1975 [10]. Neste acórdão, o Tribunal afirmou que o Regulamento n.° 543/69, que precedeu o Regulamento n.° 3820/85, impõe ao «empregador que explora um serviço de transporte rodoviário» a obrigação de tomar as medidas necessárias a fim de permitir aos membros da tripulação beneficiar do repouso diário exigido [11]. O artigo 15.° do regulamento (que, como a Comissão observa, «codifica» o acórdão Cagnon e Taquet) não fala do «empregador que explora um serviço de transporte rodoviário» utilizando o conceito mais lato de empresa. A diferença não é apenas de ordem lexical. Em nossa opinião, o conceito de «empresa» do artigo 15.° abrange toda e qualquer pessoa (singular ou colectiva) que aja como superior do condutor, seja ou não o seu empregador na acepção do direito do trabalho. O acórdão Dufour de 1977 [12] vai no mesmo sentido. Neste acórdão, o Tribunal afirmou que «a empresa», a que o Regulamento n.° 543/69 impõe um certo número de obrigações [13], é a empresa de transporte e não a empresa (de trabalho temporário) que aluga a mão-de-obra à empresa de transporte (se bem que esta última possa, em função do direito nacional aplicável, ser considerada o «empregador» dos membros da tripulação). Com efeito, o Tribunal considerou que é a empresa de transporte que determina o veículo a conduzir, o itinerário a seguir e a percorrer, bem como os tempos de condução e de repouso [14], e daí deduzimos que é portanto ela que tem o poder e, deste modo, a responsabilidade de garantir o respeito das obrigações impostas pelo Regulamento n.° 543/69 [15].

Conclui-se, deste modo, que o destinatário das obrigações enumeradas no artigo 15.° é a empresa que exerce a actividade de transporte porque é ela que tem o poder de organizar e de controlar o trabalho dos membros da tripulação. A natureza da relação jurídica entre esta empresa e os membros da tripulação não desempenha qualquer papel a este respeito: é irrelevante que a empresa de transporte empregue membros de tripulação que são os próprios assalariados ou membros de tripulação postos à sua disposição por uma empresa de trabalho temporário ou ainda membros de tripulação independentes, mas que utilizam o material pertencente à empresa de transporte (ou o seu próprio material) seguindo as instruções da empresa de transporte.

10 — De 18 de Fevereiro de 1975, 69/74, Recueil, p. 171.

11 — Ver o n.° 10.

12 — De 15 de Dezembro de 1977, 76/77, Recueil, p. 2485.

13 — O processo Dufour dizia respeito à obrigação, imposta pelo artigo 14.° do Regulamento n.° 543/69, de emitir um «livrete individual de controlo» (o antepassado do actual tacógrafo) aos membros da tripulação.

14 — Ver o acórdão Dufour, n.° 15.

15 — Como o Tribunal afirmou no acórdão Dufour, tal não impede que a obrigação específica, em questão neste acórdão, de emitir os «livretes individuais de controlo» podia excepcionalmente incumbir à empresa de trabalho temporário no caso de tal ser expressamente previsto pela legislação nacional (ver o n.° 16 do acórdão).

Responsabilidade penal obrigatória das pessoas colectivas?

7. Se bem que, como já o referimos atrás, o artigo 15.° imponha um certo número de obrigações à «empresa» e que o Ministério Público considere ter havido no caso concreto incumprimento destas obrigações, os processos crime foram intentados não contra a empresa Wilms Transport, mas contra M. Wilms e J. Mesotten, respectivamente administrador delegado e empregado da referida empresa. Tal é conforme à doutrina *corpora delinquere non possunt* que é aplicada na Bélgica. Segundo esta doutrina, uma pessoa colectiva não pode ser pessoalmente alvo de uma sanção no plano penal; os actos puníveis, imputáveis a uma pessoa colectiva, só podem ser alvo de sanções na esfera das pessoas singulares que, em relação a estes actos, assumem a responsabilidade real da actividade da empresa. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o regulamento pretende introduzir o princípio da responsabilidade penal das pessoas colectivas no direito interno dos Estados-membros, noutros termos, se impõe aos Estados-membros a obrigação de aplicar sempre as sanções, visadas no artigo 17.° do regulamento, à «empresa», mesmo quando esta é uma pessoa colectiva.

8. Subscrevemos a tese dos governos italiano e do Reino Unido, de acordo com a qual a resposta a esta questão foi dada em larga medida no acórdão C-326/88 [16], atrás referido. Neste acórdão, o Tribunal confirmou que no que diz respeito à sanção das infracções às exigências do regulamento, os Estados-membros tem uma margem de apreciação vinculada, é um facto, a duas condições por força do artigo 5.° do Tratado CEE: em primeiro lugar, devem velar por que as sanções tenham um carácter efectivo, dissuasivo e proporcionado [17], em segundo lugar, devem punir as violações do direito comunitário nas mesmas condições que as violações do direito nacional da natureza e importância semelhantes [18]. O direito comunitário deixa aos Estados-membros a liberdade da escolha dos meios adequados para atingir estes objectivos. Estes têm a escolha entre sanções penais, administrativas ou puramente civis. Podem decidir aplicar estas sanções sempre à «empresa» ou em certos casos aos delegados ou aos membros do pessoal da empresa que, em relação à infracção concreta, assumam a responsabilidade real da actividade em causa da empresa. Daqui decorre que desde que uma regulamentação nacional relativa às sanções satisfaça as condições atrás referidas, nem o artigo 17.° do regulamento, nem o artigo 5.° do Tratado CEE impõem os Estados-membros a obrigação de tornar as pessoas colectivas, às quais pode ser imputada uma violação das obrigações impostas pelo artigo 15.° do regulamento, pessoalmente responsáveis no plano penal.

Extensão das obrigações impostas pelo artigo 15.°

9. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se igualmente sobre se as obrigações impostas pelo artigo 15.° são obrigações de meios ou obrigações de resultado. A expressão «obrigação de resultado» significa que uma empresa pode ser punida *pela simples razão* de que um condutor vio-

16 — Ver nota 1.

17 — Ver o n.° 17 do acórdão, que remete para o acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965).

18 — Ver os n.os 17 e 18.

lou uma das disposições do regulamento, ou seja, sem que haja necessidade de provar a intencionalidade ou a negligência na esfera da empresa. Nos Estados-membros que optaram por uma sanção penal das obrigações enunciadas no artigo 15.°, essa interpretação do artigo 15.° daria origem a um sistema de responsabilidade penal objectiva da empresa.

As alegações apresentadas ao Tribunal concordam quanto a este ponto: o artigo 15.° não tem por objectivo sujeitar a empresa a uma obrigação tão extensa. É também esta a nossa opinião. O artigo 15.°, n.° 1, impõe à empresa a obrigação de organizar o trabalho dos condutores de modo que eles *possam* cumprir as disposições do regulamento e do Regulamento n.° 3821/85. Nos termos do n.° 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. Os próprios termos destas disposições indicam que se trata de uma obrigação de fazer tudo para evitar que os condutores cometam infracções (noutros termos, trata-se de uma «obrigação de meios») e não de uma obrigação cujo não respeito pela empresa é provado desde que se verifique uma infracção a uma disposição do regulamento por parte de um condutor.

10. A este respeito convém ter presente a distinção entre, por um lado, a obrigação imposta a nível comunitário e, por outro, o poder de os Estados-membros punirem o incumprimento desta obrigação. Esta distinção é importante, dado que a competência dos Estados-membros quanto à escolha dos meios de prova e das sanções pode ter uma influência não desprezível sobre o modo como pode ser garantido *in concreto* o respeito das obrigações impostas pelo regulamento.

Foi assim estabelecido no acórdão C-362/88 [19] que um sistema de «responsabilidade penal objectiva» (por força do qual pode ser aplicada uma multa ao empregador de um condutor que infrinja as disposições relativas ao tempo de condução e de repouso), como existe na Dinamarca, não alarga *em si* o âmbito de aplicação do (regulamento anterior ao) Regulamento n.° 3820/85 e que essa técnica penal não é contrária ao artigo 15.° do regulamento [20], nem aos princípios gerais do direito comunitário [21]. É evidente que essa responsabilidade penal quase «automática» do empregador incitará eficazmente este empregador a assegurar-se permanentemente de que os seus empregados respeitam as disposições do regulamento e a pôr em prática uma política activa de prevenção das infracções. Em contrapartida, num certo número de outros Estados-membros, uma sanção penal, administrativa, ou civil, só pode ser aplicada desde que tenha havido pelo menos negligência e/ou que a infracção posse ser imputada à pessoa a punir. A escolha entre estas diferentes modalidades de sanção cabe aos Estados-membros em razão da sua competência em matéria de sanções quanto ao previsto no regulamento. Não está no entanto excluído que tais disparidades entre as modalidades nacionais de sanções aplicáveis às infracções às obrigações impostas pelo artigo 15.° levarão de facto a que estas obrigações sejam respeitadas e executadas a nível judicial numa medida variável. Ora, trata-se de uma consequência inevitável da ausência de harmonização ao nível comunitário das sanções a aplicar em caso de violação do regulamento.

19 — Atrás referido, nota 1.
20 — Ver os n. os 9 e 12.
21 — Ver os n. os 13 a 19.

Conclusão

11. Tendo em conta o que precede, propomos que seja respondido nos seguintes termos às questões colocadas a título prejudicial pelo politierechtbank te Hasselt:

«1) O termo "empresa" constante do artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85 visa um sujeito de direito autónomo, seja qual for a sua forma jurídica, que exerce de modo duradouro uma actividade de transporte visada no regulamento utilizando recursos humanos e materiais e que tem o poder de organizar e de controlar o trabalho dos condutores e dos membros da tripulação, seja qual for a natureza da relação jurídica entre ele próprio e, respectivamente, os condutores e os membros da tripulação.

2) Nem o artigo 17.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85 nem o artigo 5.° do Tratado CEE exigem que uma pessoa colectiva, que é obrigada ao respeito das obrigações impostas pelo artigo 150.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85, seja declarada penalmente responsável a título pessoal pela não execução destas obrigações.

3) O Regulamento (CEE) n.° 3820/85 não exige nem impede que os Estados-membros instaurem um sistema de responsabilidade objectiva com vista a garantir o respeito das obrigações impostas à empresa pelo artigo 15.° deste regulamento.»