CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 5 de Fevereiro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Os factos

1. O reenvio de que se trata, efectuado pela Hof van cassatie van België, refere-se apenas a um regulamento de natureza predominantemente técnica, o Regulamento (CEE) n.° 3820/85 relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários [1], mas, num exame mais aprofundado, abrange, de facto, questões de alcance geral sobre a relação entre o direito comunitário derivado e o direito nacional.

2. Os factos na origem deste reenvio são muito simples. O arguido, um condutor de veículos pesados, é acusado de ter infrigido os preceitos do direito comunitário relativos aos períodos de condução e de repouso. As infracções em questão terão ocorrido nos dias 3 e 4 de Novembro de 1986. Nessa altura, o regulamento aplicável nesta matéria era o Regulamento n.° 3820/85, que tinha substituído, a partir de 29 de Setembro de 1986, por força do disposto nos seus artigos 18.°, n.° 1, e 19.° — salvo algumas excepções temporárias — o Regulamento (CEE) n.° 543/69 relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários [2]. Estes dois regulamentos, tanto o Regulamento n.° 543/69 [3] como o Regulamento n.° 3820/85 [4], previam a adopção pelos Estados-membros, além do mais, de medidas «sobre as sanções aplicáveis em caso de infracção».

3. As sanções penais por infracção ao Regulamento n.° 543/69 estavam reguladas, na Bélgica, por um decreto real de 23 de Março de 1970 [5], decreto em que o tipo de infracções a que as sanções se aplicavam estava definido de modo global pela fórmula «em caso de infracção ao disposto no referido regulamento» [6]. Este decreto real foi posteriormente substituído pelo decreto real de 13 de Maio de 1987 [7]. Este último previa, para as infracções ao Regulamento n.° 3820/85, medidas idênticas às do decreto real de 23 de Março de 1970 [8] não tinha efeito retroactivo. Se se compararem estes dados, verifica-se que, na altura em que ocorreram as infracções (em 3 e 4 de Novembro de 1986), quando o Regulamento n.° 3820/85 já tinha substituído o Regulamento n.° 543/69, a letra das normas penais belgas só remetia para o Regulamento n.° 543/69, que tinha sido revogado, e não para o Regulamento n.° 3820/85, o novo regulamento em vigor, contra o qual as infracções teriam sido cometidas.

* Língua original: alemão.

1 — Regulamento do Conselho de 20 de Dezembro de 1985 (JO L 370 p. 1; EE 07 F4 p. 21).

2 — Regulamento do Conselho de 25 de Março de 1969 (JO L 77 p. 49; EE 07 F1 p. 116).

3 — Artigo 18.°, n.° 1, segundo parágrafo.

4 — Artigo 17.°, n.° 1, segundo parágrafo.

5 — *Moniteur belge* de 1.4.1970, p. 3136; ver artigo 3.°, n.° 1, deste decreto.

6 — Trata-se do Regulamento n.° 543/69.

7 — *Moniteur belge* de 4.6.1987, p. 8640; ver o artigo 6.°, n.° 1, sobre a revogação do decreto real de 23 de Março de 1970.

8 — Ver o artigo 3.°, n.° 1.

4. Tendo o correctionele rechtbank te Turnhout absolvido o arguido, com o fundamento de que não existiria base legal que lhe permitisse aplicar uma pena, o inspector do trabalho recorreu desta decisão para a Hof van cassatie. Esta pôs-se o problema de saber se a referência ao Regulamento n.° 543/69 constante do decreto real de 23 de Março de 1970 não deveria ser entendida como uma referência ao Regulamento n.° 3820/85. Ideia esta que se baseia no disposto no artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3820/85, que tem a seguinte redacção:

«As referências ao regulamento revogado, por força do n.° 1 [9], devem entender-se como referências ao presente regulamento.»

5. Neste contexto, a Hof van cassatie submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O n.° 2 do artigo 18.° do Regulamento (CEE) n.° 3820/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, deve ser interpretado no sentido de que as referências ao Regulamento (CEE) n.° 543/69 em disposições de direito interno que adoptam medidas de execução do referido regulamento devem igualmente ser interpretadas como referências nos termos do n.° 2 do artigo 18.°, já referido?»

9 — Ou seja, o Regulamento n.° 543/69.

B — O direito aplicável

6. Só a Comissão e o Governo do Reino Unido apresentaram observações. Segundo eles, a resposta a esta questão deve ser negativa. Partilhamos este ponto de vista.

7. *1.* Em primeiro lugar, parece-nos que há uma ideia nas observações da Comissão que merece ser retida, quando declara que são possíveis duas abordagens para a solicitada interpretação. A primeira, basear-se-ia na aplicabilidade directa dos regulamentos nas ordens jurídicas nacionais. Por esta abordagem, o artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3820/85 remeteria não só para o direito comunitário, mas também para o direito nacional. A segunda abordagem ligar-se-ia ao objectivo visado pelo preceito. Efectivamente, este destinar-se-ia a resolver o problema da interpretação das referências no direito comunitário ao Regulamento n.° 543/69, e não visaria, portanto, as normas de direito nacional. Seria a segunda abordagem que deveria ser utilizada no presente caso. Esta posição parece-nos correcta, com a reserva de que não se trata de duas «abordagens» diferentes. Na verdade, a questão é a de saber qual é o objectivo e quem são os destinatários de cada um dos preceitos regulamentares em causa. É verdade que, como resulta do artigo 189.°, n.° 2, do Tratado CEE, dos regulamentos podem constar medidas relativas a relações jurídicas das quais sejam directamente parte cidadãos da Comunidade — na qualidade de destinatários — e que criam, portanto, nomeadamente para eles, direitos e deveres [10] (no caso, o dever de se sujeitarem a

10 — Ver o acórdão de 14 de Dezembro de 1971, Politi/Itália, n.° 9 (43/71, Recueil, p. 1039).

certas sanções). Não existe, no entanto, nenhum princípio segundo o qual, em caso de dúvida sobre se um preceito de um regulamento rege uma determinada relação de direito de que é directamente parte um cidadão comunitário, se presume que assim é. Pelo contrário, o objectivo e o destinatário de cada norma devem ser determinados em função do seu texto, da sua estrutura e do seu contexto, bem como da sua finalidade e função [11].

8. 2. Mesmo se, no caso em apreço, a letra do artigo 18.°, n.° 2, não nos dá nenhuma indicação sobre a interpretação correcta, todos os outros elementos vão no sentido da solução aqui proposta. Neste contexto, devem distinguir-se dois tipos de argumentos.

9. a) Primeiro, na nossa opinião, deduz-se do regulamento que, mesmo que se admitisse que a validade jurídica do preceito não oferece dúvidas, a intenção não era manifestamente a de abranger no artigo 18.°, n.° 2, as referências constantes do direito nacional.

10. aa) Relativamente a este aspecto, um primeiro indício resulta da função do preceito no contexto do regulamento em questão. Nos textos de direito comunitário que introduzem novas normas em domínios já abrangidos por uma regulamentação, as disposições finais do tipo da do artigo 18.° têm como função garantir as rectificações do direito comunitário que se tornam necessárias pela introdução dessas novas normas. O que tem dois aspectos. Por um lado, trata-se de revogar os preceitos que são substituídos pelas novas normas. No regulamento em apreço, é este o papel do artigo 18.°, n.° 1. Por outro lado, as referências feitas por outros textos aos preceitos antigos têm que ser «desviadas» para as novas normas. É esta a função do artigo 18.°, n.° 2, do regulamento em causa. A coerência do direito comunitário fica assim reposta. Para este fim, não é necessário interferir nas normas nacionais de execução.

11. Ao invés, pode dizer-se que, se a intenção tivesse sido a de também rectificar o direito nacional, as medidas adoptadas deveriam ter ido muito mais longe. Deveriam, por exemplo, pronunciar-se sobre o destino das normas dos Estados-membros relativas à apresentação e ao controlo do livrete individual de controlo; com a revogação do Regulamento n.° 543/69 (ver o artigo 14.°, n.° 9), esses preceitos ficaram sem objecto [12].

12. Parece, portanto que, no caso em apreço, a rectificação do direito comunitário não pressupunha nenhuma interferência no direito nacional e que, por outro lado, a rectificação do direito nacional, admitindo que o artigo 18.°, n.° 2, se referiria igualmente aos preceitos deste direito, continuaria ainda assim incompleta. O que não incita

11 — Por exemplo, no Regulamento n.° 3820/85, os artigos 5.°, n.° 5, 6.°, n.° 1, quinto parágrafo (que, por lapso, figura na tradução portuguesa como quarto parágrafo — *NT*), 11.°, primeiro período, 13.° e 17.° apenas se dirigem directamente aos Estados-membros, enquanto o artigo 16.° se dirige às instituições comunitárias e aos Estados-membros.

12 — É verdade que por força do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1463/70 do Conselho, de 20 de Julho de 1970, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (JO L 164 p. 1; EE 07 F1 p. 145), a instalação de aparelhos de controlo é obrigatória para todos os veículos abrangidos, a partir de 1 de Janeiro de 1978, e que os veículos que dispõem desse aparelho deixam, nos termos do artigo 5.° deste regulamento, de estar abrangidos pelo artigo 14.° do Regulamento n.° 543/69. No entanto, este último preceito só foi formalmente revogado pelo Regulamento n.° 3820/85 (artigo 18.°, n.° 1, primeiro período).

a interpretar o artigo 18.°, n.° 2, como um norma aplicável ao direito nacional.

13. bb) Consideramos, tal como a Comissão e o Reino Unido, que se pode extrair um segundo argumento neste sentido do contexto do Regulamento n.° 3820/85. Como já referimos, encontramos neste regulamento uma série de preceitos que deixam à apreciação dos Estados-membros — ou lhes impõem a obrigação — de tomar algumas medidas complementares. Entre esses preceitos figura o artigo 17.° do Regulamento n.° 3820/85, já referido, que retoma, palavra por palavra, o artigo 18.° do Regulamento n.° 543/69. Nos termos do n.° 1, primeiro parágrafo, dos dois artigos, as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à execução de cada um dos regulamentos estendem-se às «sanções aplicáveis em caso de infracção» . De onde se pode, pois, concluir, retomando os termos do acórdão Hansen [13], que (este regulamento) deixa aos Estados-membros a incumbência de definir a natureza e a severidade das sanções aplicáveis em caso de infracção. Segundo a jurisprudência do Tribunal [14], confirmada por este no acórdão Hansen [15], no caso do artigo 18.° do Regulamento n.° 543/69, o direito comunitário só fixa limites extremos ao poder discricionário que confere aos Estados-membros: as infracções ao direito comunitário devem ser sancionadas em condições, substantivas e processuais, análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhante e, em qualquer caso, devem conferir à sanção uma natureza efectiva, proporcional e dissuasora.

13 — Acórdão de 10 de Julho de 1990, Hansen, n.° 14, *in fine* (C-326/88, Colect., p. I-2911).

14 — Acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia, n.° 24 (68/88, Colect., p. 2965).

15 — *Loc. cit.*, ponto 17.

14. Tendo em conta esta situação jurídica, uma interpretação do artigo 18.°, n.° 2, que abrangesse as referências constantes do direito nacional, introduziria uma contradição no Regulamento n.° 3820/85. Efectivamente, com essa interpretação, o artigo 18.°, n.° 2, interferiria precisamente no domínio que o artigo 17.° deveria deixar — nos limites mencionados — à livre organização dos Estados-membros. Não se perceberia aliás muito bem por que é que o legislador comunitário teria introduzido esta restrição à liberdade de organização dos Estados-membros no artigo 18.° (cujo n.° 1, já o vimos, visa unicamente a rectificação do direito comunitário) e não no artigo 17.° (ou noutros preceitos que prevêem medidas complementares dos Estados-membros). Todos estes elementos vão de encontro à referida interpretação.

15. b) Uma segunda série de argumentos, que pode igualmente ser invocada no sentido desta solução, assenta na ideia de que o legislador não vai, sem necessidade, adoptar normas que não sabe se são compatíveis com o direito comunitário.

16. aa) Quanto a este aspecto, o Governo do Reino Unido formulou uma observação pertinente, que se baseia na natureza jurídica das normas nacionais em causa. Uma vez que, em qualquer caso, os preceitos belgas adoptados em matéria de sanções, em execução do artigo 18.° do Regulamento n.° 543/69, são de natureza penal [16], em conformidade com o disposto no regula-

16 — Ver o artigo 2.° da lei belga de 18 de Fevereiro de 1969 (*Moniteur belge* de 4.4.1969, p. 2988).

mento [17], o próprio artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3820/85, como norma de interpretação de preceitos de reenvio do direito penal nacional, passaria a relevar do direito penal. É verdade que o artigo 75.° do Tratado CEE, referido como base jurídica do Regulamento n.° 3820/85, prevê que o Conselho possa estabelecer «quaisquer outras disposições adequadas», o que poderia incluir medidas em matéria de sanções. Mas não é menos verdade que o Tribunal, no acórdão Casati [18], decidiu que «em princípio, a legislação penal e as normas de processo penal continuam a relevar da competência dos Estados-membros» [19]. Nas suas conclusões, no processo «Drexl» [20], o advogado-geral M. Darmon referiu, a propósito das normas comunitárias em matéria de direito fiscal, que o direito comunitário tem incidência sobre o direito penal (unicamente) na medida em que, em caso de incompatibilidade da norma de proibição com o direito comunitário, é a base legal da infracção que desaparece, e na medida em que fixa limites para as sanções, com o objectivo de impedir que a gravidade destas constitua um entrave ao exercício das liberdades consagradas pelo Tratado CEE.

17. Sem ser necessário analisar o alcance destas considerações jurídicas, poder-se-á afirmar que os autores do regulamento teriam exposto o preceito em causa a dúvidas manifestas e graves no que diz respeito à sua validade, se o entendêssemos como aplicável às referências constantes do direito nacional. Na ausência de fundamentos para esta atitude, não se poderá considerar que essa foi a sua intenção.

18. bb) Na interpretação que criticamos, tais dúvidas também não seriam de excluir *a priori*, tendo em conta o artigo 189.° do Tratado CEE. Este preceito prevê, para o legislador comunitário, duas possibilidades de agir sobre o direito nacional. A primeira consiste num convite ao legislador nacional para elaborar normas num determinado sentido. Este convite pode revestir a forma jurídica de uma decisão ou de uma directiva, mas também pode, como o demonstra o artigo 17.° do Regulamento n.° 3820/85, constar de um regulamento. A outra possibilidade ao dispor da Comunidade é a de tomar ela própria essas medidas — sob a forma de normas regulamentares — que têm então, como é sabido, primado sobre o direito nacional. Compreende-se mal como é que um preceito destinado a interpretar determinadas normas de direito nacional (supondo que o artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3820/85 devesse ser entendido neste sentido) poderia enquadrar-se neste sistema. Ainda deste ponto de vista, nada indica que os autores do regulamento tenham tido a intenção de expor o preceituado neste a tais dúvidas jurídicas.

19. *3.* Para completar, devemos lembrar que a questão prejudicial diz unicamente respeito à interpretação do artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3820/85. É outra a questão de saber que consequências resultam do Tratado CEE, mais exactamente do seu artigo 5.°, em termos de interpretação do direito nacional em causa. Contudo este problema não foi abrangido pelo reenvio da Hof van Cassatie.

17 — Os Estados-membros têm a faculdade de definir a natureza jurídica das sanções (ver o acórdão Hansen, já referido, n.° 14), o que inclui a possibilidade de sanções de natureza penal (ver acórdão de 2 de Fevereiro de 1977, Amsterdam Bulb/Produktschaap voor Siergewassen, n.° 32, 50/76, Recueil, p. 137).

18 — Acórdão de 11 de Novembro de 1981, Casati (203/80, Recueil, p. 2595).

19 — N.° 27.

20 — Conclusões de 8 de Dezembro de 1987 no processo 299/86, Colect. 1988, p. 1222, 1223.

20. Por tudo o exposto, propomos que se responda pela forma seguinte à questão da Hof van Cassatie van België:

«O artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3820/85 deve ser interpretado no sentido de que as referências ao Regulamento (CEE) n.° 543/69 constantes das normas de direito nacional adoptadas para execução deste regulamento não constituem referências, na acepção do artigo 18, n.° 2, já referido.»