CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 15 de Setembro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, a Manchester Crown Court pede ao Tribunal de Justiça que profira uma decisão prejudicial sobre a interpretação, fundamentalmente, do artigo 7.°, n.os 1 e 2, 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 [1].

O enquadramento factual e jurídico

2. O litígio no processo principal diz respeito a um recurso interposto por K. A. Charlton, J. Huyton e R. Wilson, da sua condenação pelos Heywood Magistrates, por terem conduzido, ou terem deixado trabalhadores conduzir, durante mais de quatro horas e meia sem interrupção, violando o artigo 7.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 3820/85 e a legislação nacional britânica que dá execução a esta disposição [2]. Dado que os recorrentes, por um lado, e o Crown Prosecution Service, por outro lado, defendiam interpretações diferentes do artigo 7.°, n.os 1 e 2, a Manchester Crown Court decidiu submeter ao Tribunal de Justiça uma questão de interpretação.

3. O Regulamento n.° 3820/85 contém regras harmonizadas relativas à idade dos condutores afectos aos transportes de mercadorias (artigo 5.°), à duração máxima de condução (artigo 6.°), à duração e à frequência das interrupções e dos períodos de repouso (artigos 7.° e 8.°), e proíbe certos tipos de remunerações que incitem à violação dessas regras (artigo 10.°).

No que respeita à *duração da condução,* o artigo 6.° determina que:

«1. A duração total de condução compreendida entre dois períodos de repouso diário ou entre um período de repouso diário e um período de repouso semanal, abaixo denominada 'período de condução diária', não deve ultrapassar nove horas. Este período pode ser de 10 horas duas vezes por semana...

2. A duração total de condução não deve ultrapassar 90 horas por cada período de duas semanas consecutivas.»

* Língua original: neerlandês.

1 — JO 1985, L 370, p. 1; EE 07 F4 p. 21.

2 — Trata-se, mais precisamente, do Transport Act 1968, com as alterações que lhe foram introduzidas, e das Drivers' Hours (Harmonization with Community Rules) Regulations 1986 (S. I. 1986/1458). Um dos três recorrentes, K. A. Charlton, foi igualmente condenado por ter deixado um trabalhador ultrapassar o período máximo de condução diária, tal como está definido no artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 3820/85, e por lhe ter permitido desrespeitar o período de repouso diário, tal como fixado no artigo 8.°, n.° 1.

No que diz respeito às *interrupções*, o artigo 7.° determina que:

«1. Após quatro horas e meia de condução, o condutor deve fazer uma pausa de, pelo menos, 45 minutos, excepto se iniciar um período de repouso.

2. Esta interrupção pode ser substituída por pausas de, pelo menos, 15 minutos cada, intercaladas na duração diária de condução ou imediatamente após este período, de modo a respeitar as disposições do n.° 1.

...

5. As pausas feitas ao abrigo deste artigo não devem ser consideradas repousos diários.»

No que respeita aos *períodos de repouso* (diários e semanais), o artigo 8.° determina que:

«1. Em cada período de 24 horas, o condutor beneficia de um período de repouso diário de, pelo menos, 11 horas consecutivas, que pode ser reduzido a um mínimo de nove horas consecutivas três vezes por semana no máximo, desde que, em compensação, seja acordado um período de repouso correspondente, antes do final da semana seguinte.

...

3. No decurso de cada semana, um dos períodos de repouso referidos nos n.os 1 e 2 é prolongado para um total de 45 horas consecutivas, a título de descanso semanal.

...»

O artigo 1.°, n.° 5, define o «repouso» como «qualquer período ininterrupto de, pelo menos, uma hora durante a qual o condutor pode dispor livremente do seu tempo».

As questões prejudiciais

4. A Manchester Crown Court submeteu ao Tribunal de Justiça as três questões prejudiciais seguintes:

«1) Devem interpretar-se os n.os 1 e 2 do artigo 7.° no sentido de o regulamento fixar globalmente períodos isolados de quatro horas e meia de condução, após ou durante os quais se deve fazer uma interrupção de, pelo menos, 45 minutos, se o condutor não iniciar imediatamente um período de repouso diário ou de descanso semanal?

2) Relativamente a um período de condução diária, em que momento se inicia a contagem das quatro horas e meia?

3) Deverá entender-se que um período de quatro horas e meia termina, iniciando-se um novo período:

a) após se completar um período total de repouso de 45 minutos, ou

b) no fim de um período total de quatro horas e meia de condução, ou

c) de modo contínuo, em qualquer momento, sempre que o condutor tenha conduzido, pelo menos, durante quatro horas e meia, sem ter feito uma interrupção de, pelo menos, 45 minutos durante esse período?»

Na sua decisão, o órgão jurisdicional de reenvio declara que, nessas três questões, há, na realidade, uma questão central, que é a de saber «se cada período de condução de quatro horas e meia deve, no contexto do artigo 7.°, ser considerado um período isolado ou um período contínuo».

5. O advogado dos recorrentes tinha, além disso, proposto o reenvio de outras dez questões, que se prendiam principalmente com a interpretação dos artigos 6.° e 8.° do Regulamento n.° 3820/85 [3]. Resulta do despacho que o órgão jurisdicional de reenvio entendeu não dever submetê-las ao Tribunal de Justiça, com excepção desta quarta questão: «a resposta à primeira questão deve ser interpretada no contexto das disposições gerais dos artigos 6.° e 8.° do regulamento?»

Nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, o advogado dos recorrentes pede-lhe que responda, no entanto, também às outras dez questões. Todavia, segundo jurisprudência assente, «face à repartição de competências operada pelo artigo 177.° do Tratado, compete exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional definir o objecto das questões a submeter ao Tribunal de Justiça. Este não pode, portanto, a pedido de uma das partes no processo principal, proceder ao exame de questões que não lhe foram submetidas pelo órgão jurisdicional nacional» [4].

A interpretação do artigo 7.°, n.os 1 e 2

6. *Duas interpretações possíveis.* Como já foi indicado, no presente processo, a questão central é a de saber «se cada período de condução de quatro horas e meia deve, no contexto do artigo 7.°, ser considerado um período isolado ou um período contínuo» [5]. Trata-se de uma escolha entre duas interpretações possíveis do artigo 7.° Segundo uma, o período de condução de quatro horas e meia deve ser entendido como uma proibição de conduzir mais de quatro horas e meia sem interrupção, durante o período de condução diária, que não pode normalmente ultrapassar nove horas (v. o artigo 6.°, n.° 1, citado no ponto 3, *supra*). Para este efeito, é necessário conceber este período de condução como um *período contínuo* (interpretação

3 — Com efeito, como salientei na nota 2, um dos três recorrentes também foi condenado por infracções a esses artigos.

4 — Acórdão de 9 de Janeiro de 1990, Safa (C-337/88, Colect., p. I-1, n.° 20).

5 — Nas suas observações, a Comissão designa estas interpretações, respectivamente, como a «wipe the slate clean interpretation» e a «rolling period interpretation». Por seu lado, o Governo do Reino Unido fala, respectivamente, da «clean slate approach» e da «rolling period interpretation».

denominada do «período contínuo»), isto é, como um período susceptível de começar em qualquer momento do período de condução diária e que termina logo que o condutor conduziu durante quatro horas e meia sem interrupção.

Segundo a outra interpretação, o artigo 7.° não deve ser entendido como uma proibição absoluta de conduzir durante quatro horas e meia sem interrupção. Pelo contrário, o período de condução diária consiste em lapsos de tempo isolados, dos quais nenhum, considerado *em si mesmo*, contém mais de quatro horas e meia de condução sem interrupção (interpretação denominada dos «períodos isolados»), sem, todavia, estar garantido que um condutor não possa nunca conduzir durante mais de quatro horas e meia sem interrupção dentro do período de condução diária. No âmbito desta interpretação, essa garantia não pode ser dada, porque as interrupções do primeiro período de condução podem situar-se no início deste período de condução e o período de condução que se segue a este primeiro período pode continuar, por exemplo, até ao período de repouso que surge no fim do período de condução diária.

7. A melhor ilustração da diferença entre as duas interpretações consiste num exemplo, extraído das observações do Governo do Reino Unido. Um condutor começa o seu trajecto às oito horas da manhã. Às oito horas e um quarto faz uma pausa de 15 minutos e, após ter de novo conduzido durante um quarto de hora, faz às nove horas menos um quarto uma pausa de meia hora. Às nove horas e um quarto, mete-se de novo à estrada e conduz então, de uma só vez, até às seis horas menos um quarto da tarde, após o que inicia o seu período de repouso diário.

Momento	Actividade	Duração da condução desde a última interrupção
08h00	Início do trajecto	
08h15	Início de interrupção	15 minutos
08h30	Recomeço do trajecto	
08h45	1/2 hora de interrupção	1/2 hora
09h15	Recomeço do trajecto	
17h45	Período de repouso	8 horas e meia

Segundo a interpretação dos «períodos isolados», o condutor, neste exemplo, satisfez a regra do artigo 7.°, n.^{os} 1 e 2. Com as suas interrupções de um quarto de hora às oito horas e de um quarto e de meia hora às nove horas menos um quarto, faz uso da possibilidade, proporcionada pelo n.° 2, de repartir a interrupção de 45 minutos pelo período de

condução de quatro horas e meia. Este primeiro período, que contém ao todo 45 minutos de interrupção, termina à uma hora e um quarto (13h15). O segundo período de quatro horas e meia, concebido como um todo isolado, começa às 13h15 e termina às seis horas menos um quarto; segue-se-lhe um período de repouso, em conformidade com o disposto no n.° 1, *in fine*.

Todavia, segundo a interpretação que concebe o período de condução de quatro horas e meia como um «período contínuo», o condutor deste exemplo não satisfez a regra do artigo 7.°, n.os 1 e 2. Entre as nove horas e um quarto, momento em que começa o período contínuo de condução, e as seis horas menos um quarto, ele conduziu com efeito durante oito horas e meia, sem qualquer interrupção. Para evitar esta infracção, o mais tardar às duas horas menos um quarto (13h45), o condutor deveria ter interrompido o seu trajecto, pois tinha nesse momento atrás de si um período de condução de quatro horas e meia sem interrupção.

8. Este exemplo demonstra que a escolha de uma das duas interpretações concebíveis pode acarretar importantes diferenças. Perante o órgão jurisdicional de reenvio e perante o Tribunal de Justiça, os recorrentes no processo principal defenderam a interpretação dos «períodos isolados». Invocam, neste sentido, dois tipos de argumentos que se prendem, respectivamente, com o princípio da interpretação favorável ao arguido em matéria penal e com o teor literal do artigo 7.° do Regulamento n.° 3820/85. O Governo francês, que apresentou observações ao Tribunal de Justiça, defende igualmente esta interpretação, invocando em especial um argumento de ordem prática correspondente ao objectivo do regulamento [6].

6 — Para uma exposição sistemática dos argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência.

Por seu lado, o Crown Prosecution Service defendeu, perante o órgão jurisdicional de reenvio, a interpretação do «período contínuo» [7]. Perante o Tribunal de Justiça, este ponto de vista é defendido pela Comissão, pelo Governo do Reino Unido e pelo Governo neerlandês, que intervieram os três na instância. Pelas razões expostas a seguir, faço minha esta interpretação e os argumentos apresentados em seu apoio.

9. *Os argumentos literais não permitem resolver a questão*. Para interpretar os n.os 1 e 2 do artigo 7.° do Regulamento n.° 3820/85, é necessário partir da verificação de que o teor literal dessas disposições não é muito claro em si mesmo, ou, pelo menos, não permite uma escolha entre as duas interpretações possíveis que acima descrevi. Esta verificação, que conduziu a Manchester Crown Court à sua decisão de reenvio, parece ser partilhada, pelo menos implicitamente, por todas as partes perante o Tribunal de Justiça.

Puros argumentos literais não podem portanto fornecer uma solução. O advogado dos recorrentes defende assim que, se o legislador comunitário tivesse concebido o período de condução como um período contínuo, teria redigido da seguinte maneira o artigo 7.°, n.° 1: «Em qualquer momento de um período de condução diária, quando tiver conduzido no total durante quatro horas e meia, o condutor deve fazer uma pausa de, pelo menos, 45 minutos...». Além disso, em seu entender, a utilização dos termos «intercaladas na duração diária de condução ou imediatamente após este período» indica que o

7 — O órgão jurisdicional de reenvio enviou igualmente ao Tribunal de Justiça duas decisões, uma proferida pela Wolverhampton Crown Court em 1985 (Peter Wright contra West Midlands Police) e a outra proferida pela High Court em 1989 (Lancashire Police contra Mayfield Chicks Ltd), que tinham ambas optado por esta interpretação. Nas suas observações, o Governo do Reino Unido faz notar que só no Reino Unido há várias centenas de processos semelhantes pendentes.

período de condução constitui um conjunto isolado, com um início e um fim fixos [8]. Em sentido contrário, o Governo do Reino Unido faz notar — em minha opinião, de maneira, pelo menos, tão convincente como a outra — que o início do n.° 1, isto é, «após quatro horas e meia de condução», contém uma indicação que vai no sentido do período de condução concebido como um período contínuo. Estes argumentos contraditórios não fazem mais do que confirmar a ambiguidade do teor literal da disposição.

10. *A génese do regulamento apoia a interpretação do «período contínuo»*. Quando o teor literal de uma disposição comunitária é ambíguo, deve tomar-se em consideração «o seu contexto e os objectivos prosseguidos pela regulamentação de que ela faz parte» [9]. Seguindo, a este respeito, a linha traçada pelas observações dos Governos neerlandês e, sobretudo, do Reino Unido, começo por examinar a *génese* do Regulamento n.° 3820/85 e, em especial, do artigo 7.°, n.os 1 e 2.

O Regulamento n.° 3820/85 foi adoptado com o objectivo de substituir o Regulamento (CEE) n.° 543/69 do Conselho, de 29 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários [10]. Este último regulamento já tinha sido alterado quatro vezes entre 1972 e 1977, e o Regulamento n.° 3820/85 constituía portanto uma consolidação formal de todas essas alterações [11].

Tanto os trabalhos preparatórios do Regulamento n.° 3820/85 como a sua própria letra indicam que o legislador não tinha a intenção de se afastar dos principais conceitos e objectivos do regulamento de 1969. No n.° 10 da exposição de motivos da sua proposta de regulamento, que redundou no Regulamento n.° 3820/85, a Comissão escrevia o seguinte [12]:

«A revisão tida em vista não deve alterar as grandes ideias em que assenta o Regulamento (CEE) n.° 543/69. Estas ideias são e continuam a ser um instrumento importante da política comum de transportes cujas bases e objectivos derivam dos objectivos definidos na decisão de harmonização de 1965. O próprio objectivo das disposições continua portanto a ser o mesmo.»

O primeiro considerando do Regulamento n.° 3820/85 vai no mesmo sentido:

«Considerando que, no domínio dos transportes rodoviários, as disposições comunitárias em matéria social são fixadas pelo Regulamento n.° 543/69... que os progressos alcançados nestes domínios devem ser preservados e aprofundados, mas que é necessário tornar flexíveis as disposições do referido regulamento sem prejuízo dos seus objectivos.»

8 — O advogado dos recorrentes pensa igualmente poder extrair um argumento a partir dos termos «de modo a respeitar as disposições do n.° 1», que constam do n.° 2. Em seu entender, estas palavras remetem para os termos que constam do n.° 1, parte final, isto é, «excepto se iniciar um período de repouso». Tal como o Governo do Reino Unido indica nas suas observações ao Tribunal de Justiça, esta leitura não pode ser aceite, porque estas últimas palavras do n.° 1 não contêm qualquer obrigação, mas dispõem, tão-somente, que a obrigação enunciada na parte anterior desse mesmo número não deve ser formalmente respeitada sempre que a interrupção se insira num período de repouso (mais longo).

9 — V., nomeadamente, o acórdão de 17 de Novembro de 1983, Merck (292/82, Recueil, p. 3781, n.° 12).

10 — JO 1969, L 77, p. 49; EE 07 F1 p. 116.

11 — Uma versão codificada do Regulamento n.° 543/69 já tinha sido publicada em 1979 (JO C 73, p. 1; EE 07 F2 p. 167).

12 — Documento COM(84) 147 final/2.

11. Examinemos, tendo em conta esta continuidade no que diz respeito às ideias de base, os termos utilizados no Regulamento n.° 543/69. No seu artigo 7.°, n.° 1, o regulamento determinava que:

«O período de condução contínua não pode ser superior a quatro horas».

No n.° 2 do artigo 8.°, a regra geral determinava, além disso, que:

«... a condução deve ser interrompida durante, pelo menos, 30 minutos consecutivos, decorrido o período de condução referido no primeiro parágrafo, do n.° 1, do artigo 7.°

Esta pausa pode ser substituída por duas pausas de, pelo menos, 20 minutos cada, ou por três pausas de, pelo menos, 15 minutos cada, podendo todas ser intercaladas no período de condução referido no primeiro parágrafo, do n.° 1, do artigo 7.°, ou situarem-se em parte dentro desse período e em parte imediatamente depois».

Resulta incontestavelmente deste texto que a condução contínua durante mais de quatro horas vinha mencionada e era proibida. Na vigência do Regulamento n.° 543/69, o período de condução era portanto manifestamente concebido como um período contínuo. A questão que ora se suscita é a de saber se há indicações que demonstrem que, aquando da adopção do Regulamento n.° 3820/85, o legislador quis modificar esta situação.

12. Na primeira versão da sua proposta de regulamento, que redundou no Regulamento n.° 3820/85, a Comissão propôs diferentes alterações relativas aos períodos de condução e de repouso [13]. A nova versão do artigo 7.°, n.° 1, estava redigida da maneira seguinte:

«Os períodos de trabalho ininterrupto de um membro da tripulação não devem ultrapassar 4h30, com exclusão do tempo de espera, nos dias em que conduz.»

A proposta substitui portanto os termos «período de condução contínua» por «períodos de trabalho ininterrupto», o que tem igualmente em vista o tempo consagrado nomeadamente à carga e à descarga. Continha igualmente um prolongamento da duração da condução/do trabalho contínuo autorizado de quatro horas para quatro horas e meia, mas isto era compensado, no novo artigo 8.° proposto, por um prolongamento dos períodos de repouso obrigatório. Como quer que fosse, a proposta mantinha a restrição inequívoca que afectava a condução/o trabalho *sem interrupção*.

13. No seu parecer [14], o Parlamento Europeu alterou o artigo 7.° proposto, substituindo de novo os termos «períodos de trabalho» por «períodos de condução», em virtude da inexistência de regras uniformes relativas aos períodos de trabalho e das alegadas dificuldades de fiscalização. Propôs,

13 — Proposta de um regulamento (CEE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.° 543/69 relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, e o Regulamento (CEE) n.° 1463/70, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários [COM(84) 147 final; JO 1984, C 100, p. 3].

14 — JO 1985, C 122, p. 161.

além disso, que fosse dada ao artigo 8.°, n.° 1, a redacção seguinte:

«1. Os membros da tripulação devem, nos dias em que conduzem, beneficiar de uma pausa de, pelo menos, uma hora, após um período de condução máximo de 4h30.

Esta pausa pode ser substituída por quatro pausas de, pelo menos, 15 minutos cada, intercaladas na duração diária de condução, de modo a não ultrapassar, de cada vez, o período de 4h30 de condução.»

14. Como reacção a este parecer do Parlamento, a Comissão alterou a sua proposta inicial; neste contexto, quis, por um lado, manter a sua proposta de incluir também, no período de condução, outros trabalhos para além da condução propriamente dita e, por outro, tomar em consideração as propostas de alteração do artigo 8.° formuladas pelo Parlamento. Daqui resultou uma fusão do disposto nos artigos 7.°, n.° 1, e 8.° num novo artigo 7.°, n.^{os} 1 e 2:

«1. Os membros da tripulação devem beneficiar de uma pausa de, pelo menos, uma hora, após um período de condução, de carga, descarga e outras actividades ligadas à exploração do veículo, de quatro horas e meia.

2. Esta pausa pode ser substituída por três períodos de vinte minutos ou, no caso de serviços regulares de transportes de passageiros, por quatro períodos de quinze minutos, que podem ser todos intercalados no período mencionado no n.° 1, podendo o último dentre eles situar-se imediatamente após este período, de modo a respeitar o ali disposto sobre a pausa mínima» [15].

É certo que a proibição da condução/do trabalho sem interrupção durante mais de quatro horas e meia não consta desse texto. Todavia, não existe o menor índice de uma intenção de introduzir assim uma alteração importante. Pelo contrário, este desaparecimento parece ser um efeito secundário involuntário de outras alterações, que continuaram todas no âmbito da intenção do Regulamento inicial n.° 543/69. A consequência disto foi que os termos «Os membros da tripulação devem beneficiar de uma pausa... após um período de condução... de quatro horas e meia» foram substituídos, no texto final do artigo 7.°, n.° 1, pelos termos seguintes: «Após quatro horas e meia de condução, o condutor deve fazer uma pausa...». É, aliás, significativo que a limitação da condução «contínua» não tenha desaparecido do décimo quarto considerando, que se refere ao artigo 7.°:

«Considerando que, no que respeita aos períodos de condução, é conveniente limitar o tempo de condução *contínua* e a duração diária da condução, mas sem prejuízo das regulamentações nacionais que não permitem que o condutor conduza o veículo para além do tempo em que esteja em condições de o fazer com toda a segurança» (sublinhado meu).

15 — Alteração da proposta de um regulamento (CEE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.° 543/69 relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, e o Regulamento (CEE) n.° 1463/70, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários [COM(85) 458 final; JO 1985, C 223, p. 5].

15. *O objectivo do regulamento também apoia a interpretação do «período contínuo».* Podem igualmente encontrar-se, no seu *objectivo,* argumentos a favor da interpretação dos n.os 1 e 2 do artigo 7.° do Regulamento n.° 3820/85 no sentido de proibirem a condução contínua de mais de quatro horas e meia.

Nos termos do primeiro considerando [16], as suas disposições têm em vista «a harmonização das condições de concorrência entre os transportes terrestres, nomeadamente no que se refere ao sector rodoviário, bem como o melhoramento das condições de trabalho e da segurança rodoviária». Na linha deste objectivo, o décimo quarto considerando declara que, «no que respeita aos períodos de condução, é conveniente limitar o tempo de condução *contínua* e a duração diária da condução» (sublinhado meu).

Ora, o exemplo acima dado (no ponto 7) demonstra claramente que uma interpretação do artigo 7.° que tenha como consequência a proibição da condução contínua de mais de quatro horas e meia corresponde melhor ao objectivo do melhoramento da segurança rodoviária do que uma interpretação que não acarrete esta consequência; no exemplo dado, esta última interpretação permite que um condutor conduza durante oito horas e meia sem qualquer interrupção e, tal como faz notar o Governo neerlandês, ela autoriza, em teoria, um tempo de condução contínua de cerca de nove horas. Dificilmente posso imaginar que uma condução contínua de uma duração de oito a nove horas possa ser considerada conforme à segurança rodoviária.

16 — Já parcialmente citado no ponto n.° 10, *supra,* sem a passagem aqui reproduzida.

16. A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação do Regulamento n.° 3820/85, bem como do Regulamento n.° 543/69 que o antecedeu, revela com toda a clareza uma preocupação em dar preferência às interpretações que melhor correspondam ao objectivo do melhoramento da segurança rodoviária. Isto já resulta do acórdão Cagnon e Taquet, em que o Tribunal de Justiça se pronunciou, por esta razão, a favor de uma determinada interpretação das regras em matéria de repouso [17]. Manteve esta orientação na sua jurisprudência posterior [18] e, ainda recentemente, no acórdão British Gas de 25 de Junho de 1992 [19].

17. *Discussão de alguns argumentos em sentido contrário.* Examinarei ainda, rapidamente, dois argumentos que foram apresentados, respectivamente, pelo Governo francês e pelos recorrentes no processo principal, em apoio da interpretação dos n.os 1 e 2 do artigo 7.° do Regulamento n.° 3820/85, no sentido dos «períodos isolados».

O Governo francês faz notar que um dos objectivos do Regulamento n.° 3820/85 era de tornar flexíveis e simplificar as regras em matéria de períodos de condução e de repouso [20]. Ora, a interpretação em questão tem a vantagem de ser mais simples para o condutor quando organiza os seus períodos de condução.

17 — Acórdão de 18 de Fevereiro de 1975, Cagnon e Taquet (69/74, Colect., p. 91, n.os 6 e 7).

18 — Acórdão de 25 de Janeiro de 1977, Derycke (65/76, Colect., p. 21, n.os 13 a 15); acórdão de 6 de Dezembro de 1979, Nehlsen (47/79, Recueil, p. 3639, n.os 6 e 7) e acórdão de 11 de Julho de 1984, Scott (133/83, Recueil, p. 2863, n.° 18).

19 — Acórdão de 25 de Junho de 1992, British Gas (C-116/91, Colect., p. I-4071, n.° 20).

20 — Há indicações nesse sentido no primeiro, décimo quinto, décimo sexto, décimo oitavo e décimo nono considerandos do regulamento.

É exacto que, em 1985, o legislador comunitário se preocupava nomeadamente com a facilidade de aplicação da regulamentação relativa aos períodos de condução e de repouso. Nos termos do primeiro considerando do Regulamento n.° 3820/85, «é necessário tornar flexíveis as disposições [do Regulamento (CEE) n.° 543/69]», mas «sem prejuízo dos seus objectivos», entre os quais se conta o melhoramento da segurança rodoviária. Ora, como resulta da argumentação acima exposta (ponto 15), a interpretação do artigo 7.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 3820/85 no sentido dos «períodos isolados», é certamente menos favorável a este último objectivo. Além disso, a meu ver, não é absolutamente evidente que conduza efectivamente a uma maior facilidade de aplicação da regulamentação, já que, também no âmbito desta interpretação, o condutor tem de planificar com exactidão os seus períodos de condução [21]. Finalmente, não encontro na génese, acima analisada, do artigo 7.° do Regulamento n.° 3820/85 nenhuma indicação segundo a qual o legislador comunitário tenha afastado, para efeitos de flexibilização ou de simplificação da regulamentação, a proibição de conduzir durante mais de quatro horas e meia sem interrupção.

18. Pelo seu lado, os recorrentes no processo principal salientam a importância do princípio da interpretação favorável ao arguido em matéria penal. Nas suas observações perante a Manchester Crown Court, integradas nas observações dos recorrentes perante o Tribunal de Justiça, o advogado destes últimos declarou o seguinte:

«Em meu entender, perante os órgãos jurisdicionais ingleses, quando o legislador utiliza termos susceptíveis de ser interpretados de mais de uma maneira, e se trata de uma infracção penal, deve dar-se às palavras utilizadas a interpretação mais favorável ao arguido.»

É exacto que os princípios *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* e *nulla poena sine culpa* fazem parte da ordem jurídica comunitária: com efeito, trata-se de direitos fundamentais comuns às tradições constitucionais dos Estados-membros e dos quais pelo menos os dois primeiros estão consagrados no artigo 7.°, n.° 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem [22]. Por conseguinte, segundo jurisprudência constante, fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça [23]. Todavia, estes princípios só se aplicam para a interpretação das disposições penais. Ora, é claro que o artigo 7.° do Regulamento n.° 3820/85, ora em causa, não tem, como, de resto, as demais disposições desse regulamento, a natureza de uma lei penal. Com efeito, o regulamento não prevê em parte alguma qualquer sanção específica mas, no seu artigo 17.°, n.° 1, obriga os Estados-membros a adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas

21 — Isto resulta igualmente do exemplo discutido no ponto 7, *supra*.

22 — O artigo 11.°, n.° 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem determina igualmente que ninguém será condenado por acções ou omissões que, no momento da sua prática, não constituíam acto delituoso face ao direito interno ou internacional.

23 — V., nomeadamente, o acórdão de 14 de Maio de 1974, Nold (4/73, Colect., p. 283, n.° 13); acórdão de 18 de Junho de 1991, ERT (C-260/89, Colect., p. I-2925, n.° 41). Nos acórdãos Kirk e Fedesa, o Tribunal de Justiça julgou, aliás, expressamente que o princípio da não retroactividade das disposições penais — que faz parte do princípio *nullum crimen sine lege*, consagrado no artigo 7.° da Convenção Europeia dos Direitos do Homem — é um dos «princípios gerais do direito cujo respeito o Tribunal de Justiça assegura»: acórdão de 10 de Julho de 1984, Kirk (63/83, Recueil, p. 2689, n.° 22); acórdão de 13 de Julho de 1990, Fedesa (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 42). Em meu entender, o Tribunal de Justiça admitiu igualmente isto, pelo menos implicitamente, a propósito do princípio *nulla poena sine culpa*: v. o acórdão de 3 de Março de 1982, Alpha Steel/Comissão (14/81, Recueil, p. 749, n.° 29); v. também o acórdão de 17 de Maio de 1984, Estel/Comissão (83/83, Recueil, p. 2195, n.os 38 a 43).

necessárias à sua execução e nomeadamente as disposições relativas às «sanções aplicáveis em caso de infracção». No acórdão Vandevenne, o Tribunal de Justiça voltou a confirmar, a propósito desta última disposição, a sua jurisprudência constante, segundo a qual

«quando um regulamento comunitário não preveja uma sanção específica em caso de violação mas remeta, nesse ponto, para as disposições nacionais, os Estados-membros conservam um poder discricionário quanto à escolha das sanções...» [24].

Ainda que se devesse reconhecer natureza penal ao artigo 7.° do regulamento, o princípio *nulla poena sine culpa* não deveria, em meu entender, ser aplicável neste caso: é verdade que o teor literal do artigo 7.° não é, como já indiquei (v. ponto 9, *supra*), claro em si mesmo, mas a génese e o objectivo do regulamento apoiam, em meu entender, de um modo suficientemente nítido, a interpretação do «período contínuo». Dito de outro modo, o carácter equívoco do artigo 7.° só existe a nível literal, não podendo, por conseguinte, constituir, com base no princípio *nulla poena sine culpa*, uma causa de erro desculpável a favor dos recorrentes [25].

A resposta às questões prejudiciais

19. À luz de tudo quanto antecede, proponho que sejam dadas as seguintes respostas à Manchester Crown Court:

À *primeira* questão (v. ponto 4, *supra*), que é a questão central, deve ser dada a resposta seguinte:

«O artigo 7.°, n.^{os} 1 e 2, 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, proíbe que os condutores de veículos que caibam no âmbito de aplicação do regulamento conduzam, seja em que momento for, durante mais de quatro horas e meia sem interrupção, ou seja, sem respeitar uma ou várias interrupções que representem no total pelo menos 45 minutos, e/ou iniciarem um período de repouso.»

24 — Acórdão de 2 de Outubro de 1991, Vandevenne (C-7/90, Colect., p. I-4371, n.° 11). O Tribunal de Justiça acrescentou a isto as condições bem conhecidas que resultam do artigo 5.° do Tratado CEE, ou seja, que as violações de um regulamento comunitário devem ser punidas em condições substantivas e processuais análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.

25 — Resulta do acórdão Estel/Comissão, citado na nota 23 (n.^{os} 41 e 43), que o Tribunal de Justiça também recorre ao critério do «erro desculpável» quando se interroga acerca da existência de uma violação do princípio *nulla poena sine culpa*.

Tendo em conta a resposta à primeira questão, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo à *segunda* questão:

«O período de condução de quatro horas e meia mencionado no artigo 7.°, n.os 1 e 2, pode iniciar-se em qualquer momento em que o condutor comece a conduzir, bem como, de modo contínuo, a qualquer momento durante a condução».

Tendo em conta a resposta sugerida para as duas questões anteriores, não me parece necessário dar uma resposta distinta à *terceira* questão. Finalmente, proponho que se dê à *quarta* questão (v. ponto 5, *supra*) a seguinte resposta:

«O artigo 7.°, n.os 1 e 2, do regulamento já referido contém uma obrigação autónoma, que acresce às outras obrigações enunciadas nomeadamente nos artigos 6.° e 8.° Do mesmo modo que todas as disposições do regulamento em causa, esta obrigação deve ser interpretada à luz do seu teor literal, bem como da coerência e dos objectivos desse mesmo regulamento.»