ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
23 de Janeiro de 1997 *

No processo C-29/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Bélgica), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Eckehard Pastoors,

Trans-Cap GmbH

e

Belgische Staat,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 6.° do Tratado CE e do princípio geral da igualdade consagrado pelo direito comunitário,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: G. F. Mancini, presidente de secção, J. L. Murray, C. N. Kakouris (relator), P. J. G. Kapteyn e G. Hirsch, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: G. Tesauro,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de E. Pastoors e da Trans-Cap GmbH, por Rudolf Brugmans e Sigrid Verstreken, advogados no foro de Antuérpia,

— em representação do Governo belga, por Jan Devadder, director de administração no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente, assistido por Carl Raymaekers, advogado no foro de Antuérpia,

— em representação do Governo francês, por Edwige Belliard, director adjunto na Direcção dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Anne de Bourgoing, encarregada de missão na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo sueco, por Lotty Nordling, rättschef, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Marc van der Woude, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de E. Pastoors e da Trans-Cap GmbH, representados por Rudolf Brugmans, do Governo belga, representado por Carl Raymaekers, do Governo francês, representado por Anne de Bourgoing, e da Comissão, represen-

tada por Berend Jan Drijber, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, na audiência de 4 de Julho de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 3 de Outubro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 31 de Janeiro de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de Fevereiro seguinte, o Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 6.° do Tratado CE e do princípio geral da igualdade consagrado pelo direito comunitário.

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe a Trans-Cap GmbH (a seguir «Trans-Cap»), sociedade de transportes rodoviários com sede na Alemanha, e E. Pastoors, residente nesse Estado, condutor rodoviário da Trans-Cap, ao Estado belga, a respeito da legalidade de obrigação de pagamento de uma quantia em dinheiro quando da verificação de determinadas infracções em matéria de transportes rodoviários.

3 Com o objectivo de melhorar as condições de trabalho e segurança rodoviária, bem como de harmonizar as condições de concorrência, no sector dos transportes rodoviários, o Conselho adoptou, em 20 de Dezembro de 1985, o Regulamento (CEE) n.° 3820/85, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 370, p. 1; EE 07 F4 p. 21), bem como o Regulamento (CEE) n.° 3821/85, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (JO L 370, p. 8; EE 07 F4 p. 28).

4 O artigo 17.° do Regulamento n.° 3820/85 e o artigo 19.° do Regulamento n.° 3821/85 prevêem, em termos idênticos, a obrigação dos Estados-Membros de adoptarem as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à execução dos regulamentos, disposições relativas, nomeadamente, à organização, ao procedimento e aos instrumentos de controlo, bem como às sanções aplicáveis em caso de infracção. Além disso, os Estados-Membros devem prestar assistência mútua para a aplicação dos regulamentos e o controlo da sua aplicação.

5 Na mesma data de 20 de Dezembro de 1985, o Conselho e os representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos em Conselho, adoptaram uma resolução para melhorar a aplicação dos regulamentos sociais no domínio dos transportes rodoviários (JO C 348, p. 1; EE 07 F4 p. 19, a seguir «resolução»), concretamente, os Regulamentos n.^{os} 3820/85 e 3821/85. O último considerando desta resolução sublinha «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». Por outro lado, o ponto 2, alínea b), da resolução prevê a obrigação dos Estados-Membros de adoptarem meios efectivos para a perseguição judicial dos condutores não residentes que tenham cometido uma infracção no território de um Estado-Membro e para a cobrança das multas aplicadas a esses condutores, no âmbito do direito internacional ou nacional em vigor.

6 A Directiva 88/599/CEE do Conselho, de 23 de Novembro de 1988, sobre procedimentos normalizados para execução do Regulamento n.° 3820/85 e do Regulamento n.° 3821/85 (JO L 325, p. 55), dispõe por último, no seu artigo 3.°, n.° 3, que «os controlos nas estradas devem ser efectuados sem qualquer discriminação entre veículos ou condutores, residentes ou não».

7 Em execução das obrigações decorrentes dos regulamentos acima referidos, o Reino da Bélgica, pela lei de 6 de Maio de 1985 (*Belgisch Staatsblad* de 13 de Agosto de 1985), aditou um artigo 11-B à lei de 1 de Agosto de 1960 relativa aos

transportes remunerados de mercadorias por veículos automóveis. As modalidades de execução dessa nova disposição foram precisadas pelo decreto real de 12 de Julho de 1989 relativo à cobrança e ao depósito de uma quantia em dinheiro quando da verificação de determinadas infracções em matéria de transportes rodoviários (*Belgisch Staatsblad* de 20 de Julho de 1989).

8 Em conformidade com estas disposições, quando da verificação de infracções aos Regulamentos n.os 3820/85 e 3821/85, se nenhum terceiro for abrangido pela infracção, o infractor autuado tem a possibilidade de pagar imediatamente a quantia de 10 000 BFR por infracção (cobrança imediata), o que extingue, em princípio, a acção pública ou, se o não fizer, de deixar correr contra si o processo penal previsto pela lei. Esta última opção é, todavia, sujeita a uma condição suplementar quando o infractor autuado não tem domicílio ou residência fixa na Bélgica: neste último caso, é efectivamente obrigado a depositar, por infracção, a quantia de 15 000 BFR destinada a cobrir a multa e as eventuais despesas judiciais, sob pena de apreensão do veículo, por sua conta e risco.

9 Em 29 de Novembro de 1991, a polícia do porto de Antuérpia procedeu ao controlo do camião conduzido por E. Pastoors e de que a Trans-Cap é proprietária. Quando desse controlo, foram verificadas onze infracções aos Regulamentos n.os 3820/85 e 3821/85. Depois de ter consultado a entidade patronal, E. Pastoors optou pelo sistema do pagamento imediato e pagou a quantia total de 110 000 BFR pelas onze infracções verificadas.

10 E. Pastoors e a Trans-Cap seguidamente propuseram uma acção no órgão jurisdicional de reenvio, pedindo que o Estado belga restituísse o montante pago e reparasse o prejuízo moral que tinham sofrido. Os demandantes no processo principal sustentaram, em apoio do seu pedido, que o sistema de repressão implementado pela regulamentação belga era contrário, em primeiro lugar, ao direito garantido pelo artigo 6.° da Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Convenção dos Direitos do Homem»), que impõe que a sua causa seja examinada por um tribunal independente, e, em segundo lugar, ao artigo 6.° do Tratado.

11 O órgão jurisdicional nacional a quem o litígio foi submetido em primeiro lugar declarou que não havia no caso concreto violação do artigo 6.° da Convenção dos Direitos do Homem. Seguidamente, salientou que também não havia violação do artigo 6.° do Tratado ou do princípio geral da igualdade uma vez que a diferença de tratamento dos não residentes podia ser objectivamente justificada se se tivessem em conta as dificuldades dos processos penais tanto no âmbito da instrução como em relação à execução das decisões judiciais quando os cidadãos não têm domicílio no Estado-Membro no território do qual foi cometida uma infracção.

12 Todavia, «por razões de segurança jurídica», o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O princípio de não discriminação inscrito no artigo 6.° do Tratado UE ou o princípio geral da igualdade, consagrado no direito comunitário, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que a legislação de um Estado-Membro, adoptada em aplicação dos Regulamentos (CEE) n.° 3820/85 e (CEE) n.° 3821/85 do Conselho, estabeleça um sistema de sanções nos termos do qual às pessoas singulares ou colectivas, autuadas em consequência de infracções à referida legislação, é dada a possibilidade de opção entre:

a) o pagamento imediato de uma quantia em dinheiro, no presente processo 10 000 BFR por infracção, extinguindo-se, em regra, a acção penal e

b) a continuação do processo penal normal contra as referidas pessoas,

entendendo-se, contudo, que quando a pessoa autuada opte pela segunda possibilidade só seja obrigada a depositar uma quantia — de 15 000 BFR por infracção no presente processo — como garantia do pagamento das eventuais multas e das despesas processuais, sob pena de apreensão do veículo conduzido pelo infractor até que o depósito se efective, caso não tenha o seu domicílio ou residência habitual na Bélgica, mesmo que seja nacional de outro Estado-Membro?»

13 Através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o artigo 6.° do Tratado se opõe a uma regulamentação nacional, adoptada em execução dos Regulamentos n.^{os} 3820/85 e 3821/85, que impõe apenas aos não residentes, que optem, em caso de infracção, não pelo pagamento imediato da quantia prevista como sanção, mas pelo prosseguimento contra si do processo penal normal, a obrigação de depositar, por infracção, uma determinada quantia a título de caução, mais elevada do que a prevista em caso de pagamento imediato, sob pena de apreensão do seu veículo.

14 O artigo 6.° do Tratado, que constitui uma expressão específica do princípio geral da igualdade, proíbe qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

15 No caso concreto, a regulamentação nacional em causa não implica uma discriminação directa fundada na nacionalidade, na medida em que a obrigação de depositar uma quantia em dinheiro a título de caução fica a cargo de qualquer infractor não residente na Bélgica, independentemente da sua nacionalidade.

16 No entanto, em conformidade com a jurisprudência constante, as regras de igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais proíbem não apenas as discriminações ostensivas fundadas na nacionalidade, mas também qualquer forma dissimulada de discriminação que, por aplicação de outros critérios de distinção, leve, de facto, ao mesmo resultado (acórdãos de 29 de Outubro de 1980, Boussac Saint-Frères, 22/80, Recueil, p. 3427, n.° 9, e de 8 de Maio de 1990, Biehl, C-175/88, Colect., p. I-1779, n.° 13).

17 Por outro lado, o Tribunal de Justiça decidiu que uma regulamentação nacional que prevê uma distinção fundada no critério da residência no sentido de que recusa aos não residentes um tratamento vantajoso concedido, em contrapartida, aos residentes no território nacional corre o risco de funcionar principalmente em detrimento dos nacionais de outros Estados-Membros, pois os não residentes são a maioria das vezes não nacionais, e é, assim, susceptível de constituir uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade (acórdão de 14 de Fevereiro de 1995, Shumacker, C-279/93, Colect., p. I-225, n.os 28 e 29).

18 No caso concreto não é contestado que a regulamentação nacional em causa no litígio no processo principal só muito raramente é aplicável aos nacionais do Estado-Membro em questão que não têm aí residência nem domicílio habitual e conduz, de facto, ao mesmo resultado que uma discriminação em razão da nacionalidade.

19 Todavia, esta situação não é suficiente, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para concluir pela incompatibilidade dessa regulamentação com o artigo 6.° do Tratado. Para isso é necessário ainda que a regulamentação em questão não se justifique por circunstâncias objectivas (acórdão de 10 de Fevereiro de 1994, Mund & Fester, C-398/92, Colect., p. I-467, n.os 16 e 17).

20 O Governo belga alega a este respeito que o tratamento diferente entre nacionais e não nacionais é no caso concreto objectivamente justificado porque a situação jurídica dos não residentes é diferente do ponto de vista da possibilidade de execução das decisões judiciais, bem como devido ao facto de um processo penal intentado contra os não residentes ser mais complexo e ocasionar custos mais elevados.

21 Na verdade, importa constatar que a harmonização e a cooperação feitas a nível comunitário em matéria civil e comercial pela Convenção de Bruxelas, de 27 de Setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução das decisões nos referidos domínios, não abrangem a matéria penal e que a execução das decisões judiciais penais entre o Reino da Bélgica e a República Federal da Alemanha não é

assegurada por um instrumento análogo. Assim, existe um risco real de a execução de uma condenação proferida contra o não residente ser impossível ou, pelo menos, consideravelmente mais difícil e mais onerosa.

22 Assim, esta situação justifica objectivamente uma diferença de tratamento entre infractores residentes e não residentes, sendo a obrigação de pagamento de uma quantia a título de caução imposta a estes últimos destinada a impedir que possam subtrair-se a uma sanção efectiva, declarando simplesmente que não estão de acordo com a cobrança imediata da multa e que optam por um processo penal normal.

23 Esta diferença de tratamento está, de resto, em conformidade com o ponto 2, alínea b), da resolução.

24 Todavia, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando um regulamento comunitário não preveja uma sanção específica em caso de violação, mas remeta para as disposições nacionais, os Estados-Membros conservam um poder discricionário quanto à escolha das sanções, que devem, de qualquer forma, ter um carácter não apenas efectivo e dissuasivo, mas também proporcionado (acórdão de 2 de Outubro de 1991, Vandevenne e o., C-7/90, Colect., p. I-4371, n.° 11). Estas sanções devem, assim, ser apropriadas e necessárias para atingir o objectivo procurado, sem ultrapassar os limites do que é indispensável para o realizar (v, neste sentido, acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, Drexl, 299/86, Colect., p. 1213, n.° 18).

25 A este respeito, há que recordar que a regulamentação nacional aplicável no litígio no processo principal prevê, a cargo apenas dos não residentes que optem pelo processo penal normal, o depósito de uma quantia de 15 000 BFR como caução, destinada a garantir o pagamento da multa e das eventuais despesas judiciais. Esta quantia, superior em 50% à soma a pagar em caso de opção pelo pagamento imediato que extingue a acção pública, é exigida separadamente por cada uma das infracções imputadas ao infractor. No entanto, no caso de diversas infracções veri-

ficadas simultaneamente e mencionadas no mesmo auto, não é cada uma delas objecto de um processo penal distinto, uma vez que todas dão origem a um processo único contra o infractor. Assim, uma medida nacional tal como a que está em causa no processo principal, que impõe o pagamento de tais quantias, sob pena de retenção do veículo dos infractores não residentes, revela-se excessiva.

26 Por conseguinte, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal é manifestamente desproporcionada, de modo que é proibida pelo artigo 6.° do Tratado.

27 Tendo em conta as considerações precedentes, não há que examinar se essa regulamentação nacional é compatível com o princípio do direito comunitário correspondente ao artigo 6.° da Convenção dos Direitos do Homem.

28 Por conseguinte, há que responder à questão colocada no sentido de que o artigo 6.° do Tratado opõe-se a uma regulamentação nacional, adoptada em execução dos Regulamentos n.^{os} 3820/85 e 3821/85 do Conselho, que impõe apenas aos não residentes que optem, no caso de infracção, não pelo pagamento imediato da quantia prevista como sanção, mas pelo prosseguimento contra si do processo penal normal, a obrigação de depositar, por infracção, uma determinada quantia a título de caução, mais elevada do que a prevista no caso de pagamento imediato, sob pena de apreensão do seu veículo.

Quanto às despesas

29 As despesas efectuadas pelos Governos belga, francês e sueco, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, por despacho de 31 de Janeiro de 1995, declara:

O artigo 6.° do Tratado CE opõe-se a uma regulamentação nacional, adoptada em execução 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, e do Regulamento (CEE) n.° 3821/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários, que impõe apenas aos não residentes que optem, no caso de infracção, não pelo pagamento imediato da quantia prevista como sanção, mas pelo prosseguimento contra si do processo penal normal, a obrigação de depositar, por infracção, uma determinada quantia a título de caução, mais elevada do que a prevista em caso de pagamento imediato, sob pena de apreensão do seu veículo.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Hirsch

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Janeiro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

G. F. Mancini