

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTONIO TIZZANO

apresentadas em 4 de Julho de 2002¹

1. A cour d'appel de Pau, França (a seguir «cour d'appel»), e o tribunal de grande instance de Dax, França (a seguir «tribunal»), submeteram ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais de conteúdo semelhante, que têm por objecto a interpretação da Directiva 84/647/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1984, relativa à utilização de veículos de aluguer sem condutor no transporte rodoviário de mercadorias² (a seguir «directiva»), nomeadamente, do seu artigo 2.º

2) O contrato apenas diga respeito à colocação à disposição de um veículo sem condutor e não seja acompanhado de um contrato de trabalho celebrado com a mesma empresa, incidindo sobre o pessoal de condução ou de acompanhamento;

3) O veículo de aluguer esteja à disposição exclusiva da empresa que o utiliza durante a duração do contrato de aluguer;

Regulamentação comunitária

2. O artigo 2.º da directiva dispõe:

4) O veículo de aluguer seja conduzido pelo pessoal próprio da empresa que utiliza;

«Cada Estado-Membro aceita a utilização no seu território, para efeitos de tráfego entre Estados-Membros, dos veículos tomados de aluguer pelas empresas estabelecidas no território de um outro Estado-Membro, desde que:

[...]».

1) O veículo esteja matriculado ou posto em circulação em conformidade com a legislação deste último Estado-Membro;

3. Por força do seu artigo 4.º, n.º 1, a directiva:

«[...] não prejudica a regulamentação de um Estado-Membro que preveja, para a

1 — Língua original: italiano.

2 — JO L 335, p. 72; EE 07 F3 p. 225.

utilização dos veículos tomados de aluguer, condições menos restritivas que aquelas previstas nos artigos 2.º e 3.º»

6. Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1:

4. Nos termos do artigo 5.º:

«Os transportes internacionais são efectuados a coberto de uma licença comunitária.»

«Sem prejuízo do disposto nos artigos 2.º e 3.º, a presente directiva não prejudica a aplicação das regras relativas:

7. O artigo 5.º, por seu lado, prevê que:

— à organização do mercado dos transportes rodoviários de mercadorias por conta de outrem e por conta própria e, nomeadamente, ao acesso ao mercado e ao contingentamento das capacidades rodoviárias; [...]

«1. A licença comunitária referida no artigo 3.º é emitida pelas autoridades competentes do Estado-Membro de estabelecimento.

5. O transporte rodoviário internacional de mercadorias é regulado essencialmente, no que se refere ao acesso ao mercado, pelo Regulamento (CEE) n.º 881/92 do Conselho, de 26 de Março de 1992, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efectuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros³ (a seguir «Regulamento n.º 881/92»).

2. Os Estados-Membros entregam ao titular o original da licença comunitária, que é conservado pela empresa de transportes, e o número de cópias autenticadas correspondente ao dos veículos de que o titular da licença comunitária dispõe, quer em propriedade plena quer a outro título, nomeadamente em virtude de um contrato de compra a prestações, contrato de aluguer ou contrato de locação financeira.

3 — JO L 95, p. 1.

[...]

4. A licença é emitida em nome do transportador, que não a pode transferir para terceiros. Cada veículo deverá ter a bordo uma cópia autenticada da licença comunitária, que será obrigatoriamente apresentada sempre que tal seja solicitado pelos agentes incumbidos do controlo.»

8. Por último, recorda-se que o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 3821/85, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários⁴ (a seguir «Regulamento n.º 3821/85»), cujo artigo 14.º dispõe:

«1. O empregador distribuirá aos condutores o número suficiente de folhas de registo, tendo em conta o carácter individual dessas folhas, a duração do serviço e a exigência de substituir, eventualmente, as folhas danificadas ou apreendidas por um agente encarregado do controlo. O empregador apenas entregará aos condutores folhas de um modelo homologado, adequadas ao aparelho instalado no veículo.

2. A empresa deve conservar as folhas de registo, em boa ordem, durante um período de, pelo menos, um ano a partir da sua utilização e remeter uma cópia aos condutores interessados, caso estes o exijam. As folhas devem ser apresentadas ou remetidas a pedido dos agentes encarregados do controlo.»

Matéria de facto e tramitação processual

O processo Bourrasse

9. No processo C-228/01, a questão é posta no âmbito de uma acção pendente na cour d'appel, intentada pelo ministère public contra o titular de uma empresa francesa de transportes rodoviários de mercadorias, a quem são imputadas uma série de infracções à ordem penal francesa. A matéria de facto controvertida, relativa a um período compreendido entre finais de 1994 e Junho de 1996, está toda ligada a uma operação de deslocalização da actividade de produção, que consiste na colocação à disposição de veículos sem condutor, por parte de uma empresa francesa pertencente ao arguido («empresa de aluguer» ou «locador»), em favor de uma empresa portuguesa de transportes, de que ele mesmo é titular («empresa locatária» ou «locatário»). Os veículos de que se trata estão matriculados em França. Para realizar a sua actividade de transporte internacional o locatário utiliza os mesmos trabalhadores que, antes da locação dos veículos, eram assalariados da empresa locadora; o locatário, além disso, utiliza as autorizações de transporte obtidas pelo locador. Acresce que o locador, e não o locatário, está na posse dos discos cronotacográficos dos condutores utilizados nos aparelhos de controlo dos veículos postos à disposição do locatário.

10. J. Bourrasse é acusado de contratação de forma dissimulada dos referidos trabalhadores, que conduziam veículos com as

4 — JO L 370, p. 8; EE 07 F4 p. 28.

cores da empresa de aluguer, da qual recebiam de facto ordens, embora oficialmente fossem contratados pela empresa locatária. O processo penal refere-se, nomeadamente, à violação das normas do Código de Trabalho francês relativas à entrega aos trabalhadores de um recibo de salário, bem como à existência de uma folha de salários e de um registo do pessoal.

pode ser interpretada no sentido de que permite ao locador, uma sociedade de transportes rodoviários de direito francês:

— obter as autorizações de transporte necessárias no território nacional por conta do locatário, uma sociedade de transportes rodoviários de direito português?

11. Por sentença de 6 de Dezembro de 1999, o tribunal correctionnel de Dax declarou J. Bourrasse culpado do exercício de uma actividade de trabalho dissimulado, afirmando nomeadamente que «os trabalhadores [da empresa portuguesa locatária] são, na realidade, empregados dos transportes Bourrasse que utilizam uma sociedade deslocalizada e efectuam, através dos seus dirigentes, trabalho dissimulado».

— gerir por conta do locatário, uma sociedade de transportes rodoviários de direito português, os discos cronotacógrafos dos condutores assalariados desta sociedade?

2) Os veículos alugados deviam ser matriculados em Portugal?»

12. Tendo sido interposto recurso da referida sentença, a cour d'appel entendeu que a decisão da causa dependia da interpretação de uma disposição de direito comunitário, de modo que, por despacho de 6 de Dezembro de 1999, suspendeu a instância e solicitou ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre as seguintes questões:

O processo Perchicot

«1) A colocação à disposição de um veículo sem condutor, tal como prevista pelo artigo 2.º da Directiva 84/647/CEE,

13. O processo C-289/01 tem origem num processo penal, pendente no tribunal, relativo a uma situação de facto e de direito substancialmente análoga à do processo C-228/01, salvo que neste caso a deslocação ocorre entre uma empresa de transportes francesa, a Perchicot France, e uma empresa de direito espanhol expressamente

constituída e controlada pela primeira, a Perchicot Espagne. A matéria de facto controvertida refere-se ao período compreendido entre finais de 1999 e o início de 2000.

15. Por despacho do Presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Janeiro de 2002 foi decidido apensar os dois processos, em razão da sua conexão.

14. Entendendo igualmente que a decisão da causa depende da interpretação de uma disposição de direito comunitário, por despacho de 2 de Julho de 2001 o tribunal submeteu ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a seguinte questão prejudicial:

16. No processo no Tribunal de Justiça apresentaram observações escritas a Comissão e o Governo francês, além da Union régionale syndicale des petits et moyens transporteurs du sud ouest (a seguir «Unostra Aquitaine»), interveniente no processo penal contra J. Bourrasse, e a inspecção do trabalho para o sector dos transportes, subdivisão de Bayonne (a seguir «inspecção do trabalho»), parte naquele mesmo processo e interveniente no processo contra J. M. Perchicot. Além disso, na audiência interveio J. Bourrasse.

«A colocação à disposição de um veículo sem condutor, tal como é prevista pelo artigo 2.º da Directiva 84/647/CEE, permite ao locador, sociedade de transportador rodoviário francês:

Quanto à questão comum aos dois processos

— obter as autorizações de transporte necessárias no território nacional por conta do locatário, sociedade de transporte rodoviário de direito francês?

17. Excepto J. Bourrasse, que pede ao Tribunal de Justiça uma resposta positiva a essa questão, todas as partes intervenientes no presente processo orientam-se no sentido oposto.

— gerir por conta do locatário, sociedade de transporte de direito espanhol, os discos cronotacógrafos dos condutores assalariados desta sociedade?»

18. O Governo francês observa, a título principal, que a questão em análise deveria mesmo ser reformulada, porque na realidade nos processos *a quibus* não é relevante o artigo 2.º da Directiva 84/647, mas sim

os artigos 3.º e 5.º do Regulamento n.º 881/92, em matéria de acesso ao mercado dos transportes rodoviários internacionais de mercadorias, e o artigo 14.º do Regulamento n.º 3821/85, relativo ao aparelho de controlo. Nesse contexto legal, o Tribunal de Justiça deveria responder que as referidas disposições não permitem a uma sociedade de transportes de direito francês, que aluga veículos a uma sociedade de outro Estado-Membro, atribuir a sua licença comunitária de transporte ao locatário, nem manter a gestão dos discos cronotacográficos dos veículos alugados.

interessado avaliar se a circunstância de o locador permitir ao locatário utilizar a sua licença comunitária de transporte e gerir por conta própria os discos cronotacográficos implica que o transporte não foi efectuado «pelo pessoal próprio da empresa que utiliza», como exige o artigo 2.º, n.º 4 da directiva.

19. Se, pelo contrário, o Tribunal de Justiça quiser prescindir de uma referência expressa aos regulamentos mencionados em matéria de acesso ao mercado dos aparelhos cronotacográficos de controlo, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio não lhes fez referência, o Governo francês entende, a título subsidiário e tal como a Unostre Aquitaine, que a resposta à questão comum se encontra no artigo 2.º, n.º 4, da directiva. Essa disposição, como se viu, subordina a admissibilidade do aluguer à condição de que «o veículo de aluguer seja conduzido pelo pessoal próprio da empresa que utiliza». Ora, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça⁵, embora o conceito de «pessoal próprio da empresa» seja um conceito comunitário, deveria contudo ser definido à luz da legislação de cada Estado-Membro. Daí resulta que compete ao Estado

20. Por seu lado, a Comissão partilha, em substância, a análise jurídica desenvolvida pelo Governo francês a título principal e propõe que o Tribunal de Justiça declare que a directiva não regula expressamente a utilização das licenças de transporte e dos discos cronotacográficos, mas remete para o Regulamento n.º 881/92, nos termos do qual a licença comunitária é emitida em nome da pessoa que opera efectivamente como transportador e esta não pode cedê-la a terceiros.

21. Em apoio das suas conclusões, a Comissão apressa-se a salientar, citando o conhecido acórdão Centros, que, embora a liberdade de estabelecimento reconhecida pelo Tratado implique para os cidadãos comunitários o direito «de exercer a sua actividade noutro Estado-Membro por intermédio de uma agência, sucursal ou filial», isso não exclui que «um Estado-Membro tem o direito de tomar medidas destinadas a impedir que, com base nas facilidades criadas em virtude do Tratado, alguns dos seus nacionais tentem subtrair-se abusivamente à aplicação da sua

5 — Acórdãos de 18 de Janeiro de 1984, Ekro (327/82, Recueil, p. 107), e de 11 de Julho de 1985, Danmols Inventar (103/84, Recueil, p. 2639).

legislação nacional, e que os particulares não poderão, abusiva ou fraudulentamente, prevalecer-se das normas comunitárias»⁶. Daí resulta que, no caso vertente, J. Bourrasse e J. M. Perchicot não podem invocar a liberalização das locações transfronteiriças prevista na directiva.

22. A inspecção do trabalho, nessa mesma linha, salienta nomeadamente que, além de privar os trabalhadores do salário a que teriam direito por força do contrato de trabalho e da protecção da regulamentação colectiva aplicável se fossem formalmente contratados pelas empresas de transportes francesas, a deslocalização fictícia realizada pelos arguidos no processo principal era uma forma de tornear a legislação francesa relativa às prestações sociais e à representação do pessoal.

Apreciação

23. Como vimos, o verdadeiro problema que suscita a questão em análise é a determinação da legislação relevante, dado que, como resulta das posições das partes, outras disposições do direito comunitário parecem ser mais determinantes no caso vertente do que a disposição mencionada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

24. Antes de mais, mesmo que assim seja, isso não preclui a possibilidade de responder à questão nesta sede, uma vez que, como precisou a jurisprudência comunitária, «com vista a fornecer uma resposta útil ao órgão jurisdicional que submeteu a questão prejudicial, o tribunal pode ser levado a tomar em consideração normas de direito comunitário às quais o juiz nacional não fez referência na sua questão»⁷.

25. Posto isto, observo que as teses do Governo francês e da Comissão me parecem fundadas, uma vez que, com efeito, a directiva não contém disposições em matéria de aparelhos de controlo e dos respectivos discos cronotacográficos. Essa matéria é regulada pelo Regulamento n.º 3821/85, que reúne num único texto as várias disposições anteriormente adoptadas na matéria, estabelecendo nomeadamente, no capítulo IV, normas de utilização e de gestão dos aparelhos e das respectivas folhas de registo. Por outro lado, a directiva não só não trata do acesso ao mercado no sector dos transportes rodoviários, mas excepçiona expressamente as disposições comunitárias vigentes a outro título na matéria, ou seja, o Regulamento n.º 881/92, para o transporte internacional, e o Regulamento (CEE) n.º 3118/93⁸, para o transporte de cabotagem. No caso vertente, estando-se aqui pacificamente no âmbito do transporte entre dois Estados-

7 — Acórdãos de 20 de Março de 1986, Tissier (35/85, Colect., p. 1207, n.º 9), de 27 de Março de 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Colect., p. I-1323, n.º 10), e de 18 de Novembro de 1999, Teckal (C-107/98, Colect., p. I-8121, n.º 39).

8 — Regulamento do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-Membro (JO L 279, p. 1).

6 — Acórdão de 9 de Março de 1999, Centros (C-212/97, Colect., p. I-1459, n.º 20 e segs.).

Membros diferentes, é o primeiro e não o segundo que importa.

26. Assim determinadas as disposições aplicáveis, recorro que, no que respeita ao acesso ao mercado, o Regulamento n.º 881/92 dispõe que os transportes internacionais são efectuados a coberto de uma licença comunitária (artigo 3.º, n.º 1) e que essa licença é concedida pelo Estado-Membro em que está estabelecida a empresa de transportes num original e num número de cópias autenticadas correspondente ao dos veículos de que o titular da licença comunitária dispõe, a título de um contrato de aluguer (artigo 5.º, n.os 1 e 2). Portanto, é manifesto que compete ao locatário, e não ao locador, obter a licença comunitária para os veículos tomados de aluguer.

27. Para remover qualquer sombra de dúvida, pode ainda salientar-se que, por força do artigo 5.º, n.º 4, a referida licença «é emitida em nome do transportador, que não a pode transferir para terceiros»; o que é válido mesmo no caso de os veículos, originariamente utilizados por um determinado titular de uma licença comunitária de transporte, serem depois alugados ou transferidos para outra pessoa.

28. Pode concluir-se, por conseguinte, que os artigos 3.º e 5.º do Regulamento n.º 881/92 não permitem a uma sociedade de transportes de direito francês, que dá de

aluguer veículos sem condutor para o transporte rodoviário de mercadorias a uma sociedade de outro Estado-Membro, atribuir a sua licença comunitária de transporte ao locatário.

29. Enfim, quanto à gestão dos discos cronotacográficos, recorro que o artigo 14.º do Regulamento n.º 3821/85 prevê que seja o empregador (portanto o transportador) a passar os discos aos condutores, gerindo a sua utilização e substituição segundo as necessidades (artigo 14.º, n.º 1), e conservando-os depois por um certo período de tempo (artigo 14.º, n.º 2). Por conseguinte, uma sociedade de transportes de direito francês, que dá de aluguer veículos sem condutor para o transporte rodoviário de mercadorias a uma sociedade de outro Estado-Membro, não pode manter a gestão dos discos cronotacográficos dos veículos alugados.

30. Tendo assim determinado os elementos para uma resposta à questão em análise, entendo não tomar posição sobre a questão, suscitada pelo Governo francês a título subsidiário, relativa à interpretação do conceito de «pessoal próprio da empresa», referido no artigo 2.º, n.º 4, da directiva. Observo apenas de passagem que, como observou a Comissão na audiência, a jurisprudência Ekro e Danmols Inventar⁹ invocada pelo Governo francês em apoio da solução que propôs a esse respeito não é pertinente. Nesses processos, com efeito, tratava-se de interpretar conceitos contidos, respectivamente, num regulamento

9 — Acórdãos já referidos.

relativo às restituições à exportação de carne bovina, e numa directiva de harmonização das disposições nacionais sobre a manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresa. No nosso caso trata-se, antes, de interpretar um conceito que determina o âmbito de aplicação de uma directiva de liberalização, cujo alcance não pode, portanto, ser deixado inteiramente à escolha unilateral de cada Estado-Membro.

31. Para concluir, entendo que à primeira questão se deve responder no sentido de que os artigos 3.º e 5.º do Regulamento n.º 881/92 e o artigo 14.º do Regulamento n.º 3821/85 não permitem a uma sociedade de direito francês, que dá de aluguer veículos sem condutor para o transporte rodoviário de mercadorias a uma sociedade de transportes de outro Estado-Membro, atribuir a sua licença comunitária de transporte ao locatário, nem manter a gestão dos discos cronotacográficos dos veículos alugados.

Quanto à segunda questão no processo C-228/01

32. Quanto à segunda questão no processo C-228/01, todas as partes concordam que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da directiva, os veículos alugados devem ser matriculados no Estado-Membro de estabelecimento do locatário. Por conseguinte, propõem ao Tribunal de Justiça que responda nesse sentido ao órgão jurisdicional de reenvio.

33. Por minha parte, devo concordar, em linha de princípio, com os intervenientes, na medida em que também me parece indubitável que o artigo 2.º se aplica unicamente se os veículos dados de aluguer forem matriculados no Estado-Membro em que está estabelecida a empresa de transportes locatária.

34. Observo, aliás, que, nos termos do artigo 4.º da directiva, o disposto no artigo 2.º não impede que um Estado-Membro preveja condições menos restritivas para a utilização dos veículos tomados de aluguer. Por outras palavras, e para os efeitos do presente processo, as disposições da directiva não servem para excluir que a locação transfronteiriça de veículos para o transporte de mercadorias seja eventualmente lícita, por força do direito nacional aplicável, mesmo que os veículos dados de aluguer não sejam matriculados no Estado-Membro em que está estabelecida a empresa de transportes locatária.

35. Posto isto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão que o artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 84/647 deve ser interpretado no sentido de que, à excepção de uma eventual aplicação do artigo 4.º da mesma directiva, os veículos dados de aluguer devem ser matriculados no Estado-Membro em que está estabelecida a empresa de transportes locatária, no caso vertente Portugal.

Conclusões

36. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais nos seguintes termos:

- «1) Os artigos 3.º e 5.º do Regulamento (CEE) n.º 881/92 do Conselho, de 26 de Março de 1992, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efectuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros, e o artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários, não permitem a uma sociedade de direito francês, que dá de aluguer veículos sem condutor para o transporte rodoviário de mercadorias a uma sociedade de transportes de outro Estado-Membro, atribuir a sua licença comunitária de transporte ao locatário, nem manter a gestão dos discos cronotacográficos dos veículos alugados.
- 2) O artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 84/647/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1984, relativa à utilização de veículos de aluguer sem condutor no transporte rodoviário de mercadorias, deve ser interpretado no sentido de que, à excepção de uma eventual aplicação do artigo 4.º da mesma directiva, os veículos dados de aluguer devem ser matriculados no Estado-Membro em que está estabelecida a empresa de transportes locatária, no caso vertente Portugal.»