Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

21 de dezembro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 98/59/CE — Aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos — Artigo 49.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 16.º — Liberdade de empresa — Regulamentação nacional que confere a uma autoridade administrativa o poder de se opor a despedimentos coletivos após avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional — Grave crise económica — Taxa de desemprego nacional particularmente elevada»

No processo C-201/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia), por decisão de 7 de abril de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de abril de 2015, no processo

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

contra

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

sendo interveniente:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (relatora) e M. Vilaras, presidentes de secção, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 25 de abril de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis), por C. Theodorou, A. Vagias, C. Synodinos, S. Staes Polet, A. Papastavrou, dikigoroi, F. Montag, Rechtsanwalt, e F. Hoseinian, avocat,

* * Língua do processo: grego.

— em representação do Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, por E. Tzovla, dikigoros,

— em representação do Governo helénico, por K. Georgiadis e A. Dimitrakopoulou, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por M. Kellerbauer e H. Tserepa-Lacombe, na qualidade de agentes,

— em representação do Órgão de Fiscalização da EFTA, por C. Zatschler e M. Moustakali, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 9 de junho de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos (JO 1998, L 225, p. 16), e dos artigos 49.° e 63.° TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) ao Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (Ministro do Trabalho, da Segurança Social e da Solidariedade Social, a seguir «Ministro») relativamente a uma decisão pela qual este último não autorizou a AGET Iraklis a proceder a um despedimento coletivo.

Quadro jurídico

Diretiva 98/59

3 Os considerandos 1 a 4 e 7 da Diretiva 98/59 têm a seguinte redação:

«(1) Considerando que, por motivos de lógica e clareza, é conveniente proceder à codificação da Diretiva 75/129/CEE do Conselho, de 17 de [fevereiro] de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos [(JO 1975, L 48, p. 29; EE 05 F2 p. 54)];

(2) Considerando que se deve reforçar a proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, tendo em conta a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade;

(3) Considerando que, apesar de uma evolução convergente, subsistem diferenças entre as disposições em vigor nos Estados-Membros no que respeita às modalidades e ao processo dos despedimentos coletivos, bem como às medidas suscetíveis de atenuar as consequências destes despedimentos para os trabalhadores;

(4) Considerando que estas diferenças podem ter uma incidência direta no funcionamento do mercado interno;

[…]

(7) Considerando que é necessário, portanto, promover esta aproximação numa via de progresso, nos termos do artigo 117.º do Tratado;».

4 A secção II da Diretiva 98/59, intitulada «Informação e consulta», é constituída pelo seu artigo 2.º, disposição nos termos da qual:

«1. Sempre que tenciona efetuar despedimentos coletivos, a entidade patronal é obrigada a consultar em tempo útil os representantes dos trabalhadores, com o objetivo de chegar a um acordo.

2. As consultas incidirão, pelo menos, sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos coletivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, a auxiliar a reintegração ou reconversão dos trabalhadores despedidos.

[…]

3. Para que os representantes dos trabalhadores possam formular propostas construtivas, o empregador deve, em tempo útil, no decurso das consultas:

a) facultar-lhes todas as informações necessárias; e

b) comunicar-lhes, sempre por escrito:
   i) os motivos do despedimento previsto,
   ii) o número e as categorias dos trabalhadores a despedir,
   iii) o número e as categorias dos trabalhadores habitualmente empregados,
   iv) o período durante o qual se pretende efetuar os despedimentos,
   v) os critérios a utilizar na seleção dos trabalhadores a despedir, na medida em que as leis e/ou práticas nacionais deem essa competência ao empregador,
   vi) o método previsto para o cálculo de qualquer eventual indemnização de despedimento que não a que decorre das leis e/ou práticas nacionais.

O empregador deve remeter cópia à autoridade pública competente pelo menos dos elementos da comunicação escrita previstos nas subalíneas i) a v) da alínea b).

[…]»

5 A secção III da Diretiva 98/59, intitulada «Processo de despedimento coletivo», é composta pelos artigos 3.° e 4.°

6 O artigo 3.º desta diretiva dispõe:

«1. O empregador deve notificar por escrito a autoridade pública competente de qualquer projeto de despedimento coletivo.

[…]

A notificação deve conter todas as informações úteis respeitantes ao projeto de despedimento coletivo e às consultas aos representantes dos trabalhadores previstas no artigo 2.º, nomeadamente, os motivos do despedimento, o número de trabalhadores a despedir, o número dos trabalhadores habitualmente empregados e o período no decurso do qual se pretende efetuar os despedimentos.

2. O empregador deve remeter aos representantes dos trabalhadores uma cópia da notificação prevista no n.º 1.

Os representantes dos trabalhadores podem transmitir as suas eventuais observações à autoridade pública competente.»

7 O artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 98/59 prevê:

«1. Os despedimentos coletivos, de cujo projeto tenha sido notificada a autoridade pública competente, não podem produzir efeitos antes de decorridos 30 dias após a notificação prevista no n.º 1 do artigo 3.º e devem respeitar as disposições reguladoras dos direitos individuais em matéria de aviso prévio de despedimento.

Os Estados-Membros podem conceder à autoridade pública competente a faculdade de reduzir o prazo referido no primeiro parágrafo deste número.

2. A autoridade pública competente aproveitará o prazo referido no n.º 1 para procurar soluções para os problemas criados pelos despedimentos coletivos previstos.

3. Quando o prazo inicial previsto no n.º 1 for inferior a 60 dias, os Estados-Membros podem conceder à autoridade pública competente a faculdade de determinar a [dilação] do prazo inicial até 60 dias após a notificação, sempre que se verifique o risco de não se encontrar, no prazo inicial, solução para os problemas criados pelos despedimentos coletivos previstos.

Os Estados-Membros podem conceder à autoridade pública competente mais amplas faculdades de [dilação] de prazo.

O empregador deve ser informado da [dilação] e dos seus motivos antes de expirar o prazo inicial previsto no n.º 1.»

8 O artigo 5.º, que figura na secção IV da Diretiva 98/59, intitulada «Disposições finais», enuncia:

«A presente diretiva não prejudica a faculdade que os Estados-Membros têm de aplicar ou de introduzir disposições legislativas, regulamentares ou administrativas mais favoráveis aos trabalhadores ou de permitir ou promover a aplicação de disposições convencionais mais favoráveis aos trabalhadores.»

Direito grego

9 O artigo 3.º da Nomos n.º 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Lei n.º 1387/1983, relativa à fiscalização dos despedimentos coletivos e outras disposições), intitulado «Obrigação de informação e de consulta que incumbe ao empregador», na versão aplicável aos factos do processo principal (a seguir «Lei n.º 1387/1983»), prevê:

«1. Antes de proceder a um despedimento coletivo, o empregador está obrigado a consultar os representantes dos trabalhadores para examinar a possibilidade de evitar ou reduzir os despedimentos e as suas consequências negativas.

2. O empregador deve:

a) fornecer aos representantes dos trabalhadores todas as informações úteis e

b) comunicar-lhes por escrito:
   aa) os motivos do projeto de despedimento;
   bb) o número e as categorias dos trabalhadores a despedir;
   cc) o número e as categorias dos trabalhadores normalmente empregados;

dd) o período no qual está previsto proceder aos despedimentos;
ee) os critérios de seleção dos trabalhadores a despedir.

[…]

3. O empregador entrega cópias desses documentos ao prefeito e à Inspeção do Trabalho. Se a empresa ou a exploração tiverem sucursais em mais de um distrito administrativo, as cópias referidas acima são entregues ao [Ministro] e à Inspeção do Trabalho do lugar da exploração ou da sucursal onde os despedimentos ou a sua maioria estão previstos.»

10 O artigo 5.º da Lei n.º 1387/1983, intitulado «Processo de despedimento coletivo», dispõe:

«1. A duração das consultas entre os trabalhadores e o empregador é de 20 dias contados da data do convite do empregador aos representantes dos trabalhadores […] O resultado das consultas é lavrado em ata, que deve ser assinada pelas duas partes e submetida pelo empregador ao prefeito ou ao [Ministro], em conformidade com as disposições do artigo 3.º, n.º 3.

2. Se as partes chegarem a acordo, os despedimentos coletivos são efetuados em conformidade com o conteúdo do acordo […]

3. Na falta de acordo entre as partes, o prefeito ou o [Ministro] podem, mediante decisão fundamentada proferida nos 10 dias seguintes à comunicação da referida ata e depois de terem examinado o dossiê e avaliado as condições do mercado de trabalho, a situação da empresa e o interesse da economia nacional, prorrogar as consultas por mais 20 dias, a pedido de uma das partes interessadas, ou não aprovar todos ou parte dos despedimentos projetados. Antes da adoção da referida decisão, o prefeito ou o [Ministro] podem solicitar, respetivamente, o parecer da Comissão do Ministério do Trabalho, com sede em cada distrito administrativo, ou do Conselho Superior do Trabalho. Os referidos órgãos consultivos, o prefeito ou o [Ministro] podem convocar e ouvir tanto os representantes dos trabalhadores na aceção do artigo 4.º e o empregador em causa como as pessoas com conhecimentos especializados sobre questões técnicas específicas.

4. O empregador pode efetuar despedimentos coletivos dentro dos limites fixados na decisão do prefeito ou do [Ministro]. Se a referida decisão não for tomada nos prazos previstos, os despedimentos coletivos são efetuados dentro dos limites aceites pelo empregador em sede das consultas.»

11 O artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 1387/1983 dispõe que «os despedimentos coletivos efetuados em violação da presente lei são nulos».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

12 A AGET Iraklis, cujo principal acionista é o grupo multinacional francês Lafarge, produz cimento em três fábricas situadas, respetivamente, em Agria Volou, Aliveri e Chalkida (Grécia).

13 No período que decorreu entre novembro de 2011 e dezembro de 2012, a AGET Iraklis convidou por diversas vezes os trabalhadores da sua fábrica de Chalkida a participarem em reuniões com o objetivo de fazer adaptações nas atividades desta fábrica face à queda na procura de cimento, de modo a evitar despedimentos coletivos.

14 Invocando, nomeadamente, uma contração das atividades de construção na região da Ática (Grécia) e a existência de capacidades de produção excedentárias assim como a necessidade de preservar a viabilidade da empresa e as condições de desenvolvimento das atividades do grupo tanto no mercado grego como no estrangeiro, o conselho de administração da AGET Iraklis aprovou, por decisão de

25 de março de 2013, um plano de reestruturação que previa o encerramento definitivo da fábrica de Chalkida, que empregava então 236 trabalhadores, e a concentração da produção nas outras duas fábricas através de um aumento da respetiva produtividade.

15 Por cartas de 26 de março e 1 de abril de 2013, a AGET Iraklis convidou o Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (Sindicato dos Trabalhadores da Fábrica de Chalkida, a seguir «sindicato») para reuniões a realizar, respetivamente, em 29 de março e 4 de abril de 2013, com o objetivo de prestar informação sobre os motivos que conduziram à adoção do plano acima mencionado e sobre as modalidades dos despedimentos previstos, bem como de proceder a consultas acerca das possibilidades de evitar ou reduzir esses despedimentos e as suas consequências negativas.

16 Uma vez que o sindicato não deu seguimento a nenhuma desses dois convites, a AGET Iraklis submeteu ao Ministro, em 16 de abril de 2013, um pedido de aprovação do projeto de despedimento coletivo em causa.

17 A Direção do Emprego do Ministério do Trabalho elaborou um relatório em que analisou as condições do mercado de trabalho, a situação da empresa e o interesse da economia nacional, recomendando o indeferimento desse pedido por não haver um plano de integração dos trabalhadores em causa noutras fábricas pertencentes à AGET Iraklis e pelo facto de as estatísticas do Instituto de Emprego helénico registarem uma taxa de desemprego cada vez mais elevada.

18 No seu parecer emitido a pedido do Ministro, o Conselho Superior do Trabalho, após ter ouvido a AGET Iraklis e o sindicato, pronunciou-se a desfavor da autorização do projeto de despedimento coletivo em causa, considerando que a sua fundamentação era insuficiente, na medida em que, em particular, a necessidade dos despedimentos previstos não foi corroborada por elementos de prova concretos e circunstanciados e os argumentos invocados pela AGET Iraklis eram demasiado vagos.

19 Com base no referido parecer, o Ministro decidiu, em 26 de abril de 2013, não autorizar este projeto de despedimento coletivo.

20 Como fundamento do recurso de anulação dessa decisão que interpôs no Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia), a AGET Iraklis alega, nomeadamente, que o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 1387/1983, com base no qual foi adotada a referida decisão, viola tanto a Diretiva 98/59 como os artigos 49.° e 63.° TFUE, conjugados com o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

21 O referido órgão jurisdicional considera que, embora a Diretiva 98/59 não preveja um regime de autorização administrativa como o instituído pela referida disposição nacional, essa medida pode ter por fundamento o artigo 5.º da Diretiva 98/59, uma vez que é mais favorável aos trabalhadores do que as medidas nesta previstas.

22 Todavia, admitindo que seja esse o caso, o mesmo órgão jurisdicional tem dúvidas sobre se é compatível com os objetivos e o efeito útil da Diretiva 98/59 subordinar a concessão dessa autorização a critérios como as condições do mercado de trabalho e o interesse da economia nacional, uma vez que tais critérios, mesmo estando relacionados com objetivos legítimos de interesse geral como a luta contra o desemprego e o desenvolvimento económico nacional, poderão levar, simultaneamente, a divergências entre os Estados-Membros, à substituição dos procedimentos de informação e de consulta previstos nesta diretiva por um procedimento de autorização e à restrição desproporcionada da liberdade de empreender do empregador.

23 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, tendo em conta o caráter transfronteiriço da situação em causa no processo principal, que resulta da circunstância de a AGET Iraklis fazer parte de um grupo multinacional francês, devem também aplicar-se no presente caso os artigos 49.° e 63.° TFUE. A este respeito, uma disposição nacional como a que está em causa no

processo principal, pela importância da restrição à liberdade de gestão de empresas que comporta, pode desencorajar de maneira potencialmente considerável o exercício, pelos operadores estabelecidos noutros Estados-Membros, das liberdades garantidas por estes artigos. O referido órgão jurisdicional salienta também que as disposições da Carta, nomeadamente o seu artigo 16.º, que consagra a liberdade de empresa, são aplicáveis a todas as situações reguladas pelo direito da União.

24 Coloca-se, todavia, a questão de saber se, apesar deste impacto potencial nas referidas liberdades e na liberdade de empresa, esse entrave não poderá, sobretudo em presença de uma grave crise económica acompanhada de uma taxa de desemprego inusitadamente elevada que, na Grécia, se aproxima dos 27%, ser justificado por razões imperiosas de interesse geral, em especial, a título da política de emprego, em que os Estados-Membros conservam uma ampla margem de apreciação.

25 Foi nestas condições que o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É compatível, em especial, com as disposições da Diretiva [98/59 e, em geral,] com os artigos 49.° e 63.° TFUE uma disposição nacional como o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 1387/1983, que subordina os despedimentos coletivos numa empresa a uma autorização administrativa concedida com base em critérios relativos a) às condições do mercado de trabalho, b) à situação da empresa e c) ao interesse da economia nacional?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão, uma norma com esse conteúdo é compatível, em especial, com as disposições da Diretiva [98/59 e, em geral, com os artigos 49.° e 63.° TFUE, quando existem razões sociais sérias como uma grave crise económica e uma taxa de desemprego especialmente elevada?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

26 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se as disposições da Diretiva 98/59 e/ou as dos artigos 49.° e 63.° TFUE devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, na falta de acordo com os representantes dos trabalhadores sobre um projeto de despedimento coletivo, um empregador só pode proceder a esse despedimento se a autoridade pública nacional competente a quem deve ser notificado esse projeto não adotar, no prazo previsto pela referida regulamentação e após análise do dossiê e avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional, uma decisão fundamentada de não autorizar a realização de todos ou parte dos despedimentos previstos.

Quanto à Diretiva 98/59

27 Resulta do considerando 2 da Diretiva 98/59 que a mesma visa reforçar a proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo. Nos termos dos considerandos 3 e 7 desta diretiva, é, designadamente, em razão das diferenças que subsistem entre as disposições em vigor nos Estados-Membros no que respeita às medidas suscetíveis de atenuar as consequências dos despedimentos coletivos que é necessário promover uma aproximação das legislações (v., nomeadamente, acórdão de 12 de outubro de 2004, Comissão/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, n.º 52).

28 No que se refere ao objetivo principal da Diretiva 98/59, a saber, fazer preceder os despedimentos coletivos de uma consulta dos representantes dos trabalhadores e da informação da autoridade pública competente, importa recordar que, por um lado, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, desta diretiva, as consultas incidem sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos coletivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, a auxiliar a reintegração ou reconversão dos trabalhadores despedidos. Por outro lado, segundo os artigos 2.°, n.º 3, e 3.°, n.º 1, da referida diretiva, o empregador deve notificar a autoridade pública de qualquer projeto de despedimento coletivo e transmitir-lhe os elementos e informações mencionados nestas disposições (v., neste sentido, acórdão de 10 de dezembro de 2009, Rodríguez Mayor e o., C-323/08, EU:C:2009:770, n.ºs 43 e 44).

29 A Diretiva 98/59, da mesma maneira que, anteriormente, a Diretiva 75/129, que veio substituir, só procede, dessa forma, a uma harmonização parcial das regras de proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, a saber, o procedimento a seguir nesses despedimentos (v., neste sentido, acórdão de 10 de dezembro de 2009, Rodríguez Mayor e o., C-323/08, EU:C:2009:770, n.º 51 e jurisprudência referida).

30 Deste modo, nem a Diretiva 98/59 nem, anteriormente, a Diretiva 75/129 prejudicam a liberdade de o empregador proceder ou não a despedimentos coletivos (v., a propósito da Diretiva 75/129, acórdãos de 12 de fevereiro de 1985, Dansk Metalarbejderforbund e Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, n.º 10, e de 7 de setembro de 2006, Agorastoudis e o., C-187/05 a C-190/05, EU:C:2006:535, n.º 35).

31 As referidas diretivas não precisam, nomeadamente, as circunstâncias em que o empregador deve prever despedimentos coletivos e não influem em nada na sua liberdade de decisão quanto a saber se e quando deve apresentar um projeto de despedimento coletivo (v., a propósito da Diretiva 75/129, acórdão de 12 de fevereiro de 1985, Dansk Metalarbejderforbund e Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, n.º 15).

32 Embora, ao harmonizar as regras aplicáveis aos despedimentos coletivos, o legislador da União tenha pretendido, simultaneamente, assegurar uma proteção comparável dos direitos dos trabalhadores nos diferentes Estados-Membros e aproximar os encargos que estas regras de proteção geram para as empresas da União Europeia (v., nomeadamente, acórdão de 9 de julho de 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, n.º 32 e jurisprudência referida), também é verdade que resulta dos artigos 1.°, n.º 1, e 5.° da Diretiva 98/59 que esta tem por objeto, a este respeito, instituir uma proteção mínima em matéria de informação e consulta dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, continuando os Estados-Membros a ter a liberdade de adotar medidas nacionais mais favoráveis para os referidos trabalhadores (v., nomeadamente, acórdão de 18 de janeiro de 2007, Confédération générale du travail e o., C-385/05, EU:C:2007:37, n.º 44).

33 Resulta de tudo o que precede que, como salientou o advogado-geral no n.º 30 das suas conclusões, as condições materiais a que, sendo caso disso, está sujeita a possibilidade de o empregador proceder ou não a despedimentos coletivos não estão, em princípio, abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 98/59, pelo que continuam a ser da competência dos Estados-Membros.

34 Daqui decorre também que a referida diretiva não pode, em princípio, ser interpretada no sentido de que se opõe a um regime nacional que confere a uma autoridade pública o poder de impedir esses despedimentos através de uma decisão fundamentada adotada após a análise do dossiê e a tomada em consideração de critérios materiais predeterminados.

35 Todavia, importa precisar a este respeito que não seria assim, excecionalmente, na hipótese de esse regime nacional, tendo em conta as suas modalidades mais precisas ou a forma como é concretamente executado pela autoridade pública competente, retirar o efeito útil às disposições dos artigos 2.° a 4.° da Diretiva 98/59.

36 Com efeito, conforme o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente, embora a Diretiva 98/59 assegure apenas uma harmonização parcial das regras de proteção dos trabalhadores em caso de despedimentos coletivos, também é verdade que o caráter limitado dessa harmonização não pode ter por consequência retirar efeito útil às disposições desta diretiva (v., neste sentido, no que respeita à Diretiva 75/129, acórdão de 8 de junho de 1994, Comissão/Reino Unido, C-383/92, EU:C:1994:234, n.º 25, e, no que respeita à Diretiva 98/59, acórdão de 16 de julho de 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, n.º 35).

37 Por conseguinte, um Estado-Membro não pode, nomeadamente, adotar uma medida nacional que, embora garanta um nível reforçado à proteção dos direitos dos trabalhadores contra os despedimentos coletivos, tenha, no entanto, por consequência retirar efeito útil aos artigos 2.° a 4.° da referida diretiva.

38 O mesmo se verifica em presença de uma legislação nacional que sujeita os despedimentos coletivos ao assentimento prévio de uma autoridade pública se, por exemplo, em razão de critérios relativamente aos quais essa autoridade é chamada a pronunciar-se ou da forma como os interpreta e aplica concretamente, ficar excluída, na prática, qualquer possibilidade efetiva de o empregador proceder a esses despedimentos coletivos.

39 Com efeito, como o Tribunal de Justiça já salientou, o artigo 2.º da Diretiva 98/59 impõe uma obrigação de negociação (acórdão de 27 de janeiro de 2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, n.º 43). Resulta dos termos desta disposição que as consultas a efetuar devem ter como objetivo chegar a um acordo, incidir, pelo menos, sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos coletivos previstos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento e permitindo aos representantes dos trabalhadores formular propostas construtivas com base numa série de informações que devem ser postas à sua disposição pelo empregador.

40 Por sua vez, os artigos 3.° e 4.° da Diretiva 98/59 preveem que os projetos de despedimento coletivo devem ser notificados à autoridade pública competente e que esses despedimentos não podem produzir efeitos antes de decorrido determinado prazo, o qual essa autoridade deve aproveitar para encontrar soluções para os problemas criados pelos despedimentos coletivos assim previstos.

41 Essas disposições, que, conforme recordado nos n.ºs 27 e 32 do presente acórdão, se destinam designadamente a reforçar a proteção dos trabalhadores aproximando os encargos que estas regras de proteção geram para as empresas, assentam manifestamente no pressuposto de que os despedimentos coletivos devem, uma vez esgotados os procedimentos instituídos por estas disposições, incluindo na hipótese de as consultas não terem permitido chegar a um acordo, continuar pelo menos a ser previsíveis, embora com a condição de estarem, por outro lado, preenchidos determinados requisitos objetivos a fixar pela legislação nacional aplicável, se for caso disso.

42 A este respeito, a AGET Iraklis alegou nomeadamente no Tribunal de Justiça que a autoridade pública competente se opôs sistematicamente aos projetos de despedimento coletivo que lhe foram notificados, o que teve nomeadamente por consequência que os representantes dos trabalhadores se abstêm frequentemente, como foi o caso no contexto do processo principal, de participar nas consultas para tentar chegar a acordo sobre as possibilidades de evitar ou reduzir os despedimentos previstos e atenuar as suas consequências.

43 Todavia, é ao órgão jurisdicional de reenvio, que é o único que dispõe de informações úteis a este respeito, que incumbirá, se for caso disso, verificar se, atendendo aos três critérios de avaliação recordados no n.º 26 do presente acórdão relativamente aos quais a autoridade pública competente é chamada a pronunciar-se sobre os projetos de despedimentos coletivo que lhe foram notificados e à forma como essa autoridade aplica concretamente os referidos critérios, a regulamentação em causa no processo principal tem por consequência que qualquer possibilidade efetiva de o empregador proceder a despedimentos coletivos está, na prática, excluída, pelo que as disposições da Diretiva 98/59 ficam privadas de efeito útil.

44 Tendo em conta o que precede, importa responder à primeira parte da primeira questão que a Diretiva 98/59 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe, em princípio, a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, na falta de acordo com os representantes dos trabalhadores sobre um projeto de despedimento coletivo, um empregador só pode proceder a esse despedimento se a autoridade pública nacional competente a quem deve ser notificado esse projeto não adotar, no prazo previsto na referida regulamentação e após análise do dossiê e avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional, uma decisão fundamentada de não autorizar a realização de todos ou parte dos despedimentos previstos. Todavia, o mesmo não se aplica se, tendo em conta os três critérios de avaliação para que remete essa regulamentação e a aplicação concreta que deles faz a referida autoridade pública, sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais competentes, a referida regulamentação tiver por consequência privar as disposições desta diretiva do seu efeito útil, o que incumbe, sendo caso disso, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto aos artigos 49.° e 63.° TFUE

– Quanto à aplicabilidade do artigo 49.º TFUE, relativo à liberdade de estabelecimento, e/ou do artigo 63.º TFUE, relativo à livre circulação de capitais, e quanto à existência de uma restrição a uma e/ou a outra destas liberdades

45 A liberdade de estabelecimento, que o artigo 49.º TFUE reconhece aos nacionais dos Estados-Membros e que compreende tanto o acesso, por parte destes, às atividades não assalariadas e o seu exercício como a constituição e a gestão de empresas, nas condições definidas na legislação do Estado-Membro de estabelecimento para os seus próprios nacionais, inclui, nos termos do artigo 54.º TFUE, para as sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, administração central ou estabelecimento principal na União, o direito de exercer a sua atividade no Estado-Membro em causa através de uma filial, de uma sucursal ou de uma agência (v., nomeadamente, acórdão de 13 de dezembro de 2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, n.º 30 e jurisprudência referida).

46 Integra-se, assim, nomeadamente, na liberdade de estabelecimento a situação em que uma sociedade com sede num Estado-Membro cria uma filial noutro Estado-Membro. O mesmo se diga, nos termos de jurisprudência constante, quando tal sociedade ou um nacional de um Estado-Membro adquire uma participação no capital de uma sociedade estabelecida noutro Estado-Membro, que lhe permite exercer uma influência efetiva nas decisões dessa sociedade e determinar as respetivas atividades (v., neste sentido, acórdãos de 21 de outubro de 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, n.º 47 e jurisprudência referida, e de 8 de novembro de 2012, Comissão/Grécia, C-244/11, EU:C:2012:694, n.º 21 e jurisprudência referida).

47 É este o caso no processo principal, uma vez que, como resulta da decisão de reenvio, o grupo multinacional Lafarge, com sede em França, detém participações na AGET Iraklis que o tornam o seu acionista principal e a AGET Iraklis precisou a este respeito na audiência, em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, que as referidas participações ascendiam a 89% do seu capital, no momento em que foi elaborado o projeto de despedimento controvertido.

48 É jurisprudência constante que o conceito de «restrição» na aceção do artigo 49.º TFUE visa, nomeadamente, as medidas que, embora aplicáveis sem discriminação em razão da nacionalidade, sejam suscetíveis de afetar ou de tornar menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento (v., nomeadamente, acórdãos de 21 de abril de 2005, Comissão/Grécia, C-140/03, EU:C:2005:242, n.º 27, e de 21 de outubro de 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, n.º 54).

49 O referido conceito abrange, assim, nomeadamente, as medidas adotadas por um Estado-Membro, que, embora indistintamente aplicáveis, afetam o acesso ao mercado das empresas de outros Estados-Membros e entravam, dessa forma, o comércio intracomunitário (v., nomeadamente, acórdão de 28 de abril de 2009, Comissão/Itália, C-518/06, EU:C:2009:270, n.º 64 e jurisprudência referida).

50 No que se refere à garantia de acesso ao mercado de um Estado-Membro, importa recordar que, nos termos de jurisprudência constante, o objetivo da liberdade de estabelecimento garantida pelo artigo 49.º TFUE é permitir a um nacional de um Estado-Membro ou a uma pessoa coletiva aí sedeada criar um estabelecimento secundário noutro Estado-Membro, para aí exercer as suas atividades, e favorecer assim a interpenetração económica e social no interior da União, no domínio das atividades não assalariadas. A liberdade de estabelecimento tem por objetivo, para o efeito, permitir a esse nacional ou a essa pessoa coletiva da União participar, de modo estável e contínuo, na vida económica de um Estado-Membro diferente do seu Estado de origem e dela beneficiar ao exercer de maneira efetiva no Estado-Membro de acolhimento uma atividade económica através de um estabelecimento estável e por um período indeterminado (v., nomeadamente, acórdão de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria, C-179/14, EU:C:2016:108, n.º 148 e jurisprudência referida).

51 Por conseguinte, o conceito de estabelecimento pressupõe uma implantação real da sociedade em causa nesse Estado e o exercício de uma atividade económica efetiva neste (v., nomeadamente, acórdão de 12 de julho de 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, n.º 34 e jurisprudência referida).

52 O exercício efetivo da liberdade de estabelecimento implica, assim, nomeadamente, enquanto complemento necessário a essa liberdade, que a filial, a agência ou a sucursal criada por uma pessoa coletiva sedeada noutro Estado-Membro possa, se for o caso e se a atividade que entender desenvolver no Estado-Membro de acolhimento o requerer, contratar trabalhadores nesse Estado-Membro (v., neste sentido, acórdão de 10 de julho de 1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, n.º 15).

53 Tal exercício implica também, em princípio, a liberdade de determinar a natureza e a amplitude da atividade económica que será desenvolvida no Estado-Membro de acolhimento e, nomeadamente, a dimensão das instalações estáveis e o número de trabalhadores necessário para esse fim, do mesmo modo que, como salientou o advogado-geral no n.º 65 das suas conclusões, a liberdade de reduzir, seguidamente, o volume dessa atividade ou mesmo, se for o caso, de renunciar à mesma e ao referido estabelecimento.

54 Há que sublinhar, a este propósito, que, por força da regulamentação em causa no processo principal, é a própria possibilidade de um estabelecimento proceder a um despedimento coletivo que está, neste caso, sujeita ao requisito de não haver oposição da autoridade pública competente. Ora, a decisão de proceder a um despedimento coletivo constitui uma decisão fundamental na vida de uma empresa (v., por analogia, a propósito de decisões relativas à dissolução voluntária, à cisão ou à fusão, acórdão de 13 de maio de 2003, Comissão/Espanha, C-463/00, EU:C:2003:272, n.º 79).

55 A este respeito, impõe-se constatar que tal regulamentação nacional constitui uma ingerência importante em determinadas liberdades de que gozam geralmente os operadores económicos (v., por analogia, acórdão de 28 de abril de 2009, Comissão/Itália, C-518/06, EU:C:2009:270, n.º 66). Assim sucede com a liberdade de esses operadores contratarem trabalhadores para poderem desenvolver as suas atividades ou ainda com a liberdade de porem termo, por razões que lhes são próprias, à atividade do seu estabelecimento, bem como com a sua liberdade de decisão sobre se e quando devem elaborar um projeto de despedimento coletivo, em função, nomeadamente, de fatores como a cessação ou a redução da atividade da empresa, a redução da procura do produto que fabricam ou, ainda, na sequência de uma reorganização da empresa, independentemente do nível de atividade desta última

(v., neste sentido, acórdãos de 12 de fevereiro de 1985, Dansk Metalarbejderforbund e Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, n.º 15, e de 8 de junho de 1994, Comissão/Reino Unido, C-383/92, EU:C:1994:234, n.ºs 29 e 32).

56 Uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal pode, assim, tornar menos atrativo o acesso ao mercado grego e, em caso de acesso a esse mercado, reduzir consideravelmente ou até suprimir as possibilidades de os operadores de outros Estados-Membros, que optaram por se instalar num novo mercado, modularem, posteriormente, a sua atividade nesse mercado ou renunciarem à mesma, prescindindo por esse motivo dos trabalhadores anteriormente contratados.

57 Nestas condições, há que considerar que tal regulamentação nacional pode constituir um sério obstáculo ao exercício da liberdade de estabelecimento na Grécia.

58 Quanto ao artigo 63.º TFUE, relativo à livre circulação de capitais, estão abrangidos por esta disposição os investimentos diretos sob a forma de participação numa empresa através da detenção de ações que confira a possibilidade de participar efetivamente na sua gestão e no seu controlo, bem como os investimentos de carteira, ou seja, a aquisição de títulos no mercado de capitais efetuada unicamente com a intenção de realizar uma aplicação financeira sem pretender influenciar a gestão e o controlo da empresa (v. acórdão de 21 de outubro de 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, n.º 48 e jurisprudência referida).

59 Todavia, no que se refere ao processo principal, está assente que a sociedade que previa, neste caso, proceder a despedimentos coletivos é uma sociedade em cujo capital um grupo multinacional de sociedades com sede noutro Estado-Membro dispõe de uma participação maioritária que lhe permite exercer uma influência efetiva nas decisões da referida sociedade e determinar as respetivas atividades e que tal situação, como salientado no n.º 47 do presente acórdão, se integra na liberdade de estabelecimento. Nestas condições, admitindo que a legislação em causa no processo principal produza efeitos restritivos na livre circulação de capitais, estes são, no âmbito de tal processo, a consequência inevitável de um eventual obstáculo à liberdade de estabelecimento e não justificam uma análise autónoma na ótica do artigo 63.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 26 de março de 2009, Comissão/Itália, C-326/07, EU:C:2009:193, n.º 39 e jurisprudência referida, e de 8 de novembro de 2012, Comissão/Grécia, C-244/11, EU:C:2012:694, n.º 30).

60 Por conseguinte, não é necessário analisar separadamente a regulamentação em causa no processo principal à luz das regras do Tratado FUE relativas à livre circulação de capitais.

– Quanto à eventual justificação

61 Resulta de jurisprudência constante que uma restrição à liberdade de estabelecimento só pode ser admitida se for justificada por razões imperiosas de interesse geral. Nesse caso, é ainda necessário que seja adequada a garantir a realização do objetivo em causa e não ultrapasse o necessário para atingir esse objetivo (v., nomeadamente, acórdãos de 29 de novembro de 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, n.º 42 e jurisprudência referida, e de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria, C-179/14, EU:C:2016:108, n.º 166).

62 Conforme recorda, no contexto do presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio, é também jurisprudência constante que os direitos fundamentais garantidos pela Carta são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União e devem, por conseguinte, ser respeitados quando uma regulamentação nacional se enquadra no âmbito de aplicação desse direito (v., nomeadamente, acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.ºs 19 a 21).

63 Esse é nomeadamente o caso quando uma regulamentação nacional possa entravar uma ou mais liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado e o Estado-Membro em causa invoque razões imperiosas de interesse geral para justificar esse entrave. Em semelhante hipótese, a regulamentação nacional em causa só poderá beneficiar das exceções assim previstas se se conformar com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça (v. acórdãos de 18 de junho de 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, n.º 43, e de 30 de abril de 2014, Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 35).

64 Com efeito, essa obrigação de conformidade com os direitos fundamentais insere-se no âmbito de aplicação do direito da União e, por conseguinte, no da Carta. Assim, deve considerar-se que o emprego, por um Estado-Membro, de exceções previstas pelo direito da União para justificar um entrave a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado «aplica o direito da União», na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v. acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o., C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 36).

65 Ora, conforme salientado nos n.os 54 a 57 do presente acórdão, a regulamentação em causa no processo principal constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento. Uma vez que, para justificar essa restrição, são invocadas, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio constantes do n.º 22 do presente acórdão, razões imperiosas de interesse geral, a referida regulamentação só pode beneficiar de tal justificação se for conforme com os direitos fundamentais.

66 No caso em apreço, há que constatar que, como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal comporta uma limitação ao exercício da liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º da Carta.

67 Com efeito, o Tribunal de Justiça já declarou que a proteção conferida por esta última disposição comporta a liberdade de exercer uma atividade económica ou comercial, a liberdade contratual e a livre concorrência (acórdão de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 42).

68 Assim, no que se refere à liberdade contratual, o Tribunal de Justiça declarou, a propósito da negociação de convenções coletivas de trabalho, que o artigo 16.º da Carta implicava, nomeadamente, que uma empresa deve ter a possibilidade de defender eficazmente os seus interesses num procedimento contratual em que participe e de negociar os elementos que determinem a evolução das condições de trabalho dos seus trabalhadores com vista à sua futura atividade económica (acórdão de 18 de julho de 2013, Alemo-Herron e o., C-426/11, EU:C:2013:521, n.º 33).

69 É assim incontestável que a implementação de um regime de regulação de despedimentos coletivos como o que está em causa no processo principal constitui uma ingerência no exercício da liberdade de empresa e, em especial, da liberdade contratual de que dispõem, em princípio, as empresas, nomeadamente em relação aos trabalhadores que empregam, uma vez que está assente que, nos termos deste regime, a oposição da autoridade nacional a determinados projetos de despedimento coletivo pode impedir a sua concretização pelo empregador.

70 A este respeito, importa, no entanto, recordar que o artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite restrições ao exercício de direitos nela consagrados, desde que essas restrições sejam previstas por lei, respeitem o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e, na observância do princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros (v., nomeadamente, acórdão de 31 de janeiro de 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, n.º 61).

– Quanto às razões imperiosas de interesse geral

71 A regulamentação em causa no processo principal, que confere à autoridade nacional competente, na falta de acordo entre o empregador e os representantes dos trabalhadores sobre um projeto de despedimento coletivo, o poder de não autorizar o despedimento coletivo previsto, estabelece três critérios que essa autoridade deve tomar em consideração no momento da apreciação do dossiê que lhe é submetido, a saber, respetivamente, as condições do mercado de trabalho, a situação da empresa e o interesse da economia nacional. Daqui resulta, conforme salienta o órgão jurisdicional de reenvio na sua decisão de reenvio, que os objetivos de interesse geral prosseguidos, no caso, por essa regulamentação dizem respeito tanto à proteção dos trabalhadores e ao combate ao desemprego como à salvaguarda do interesse da economia nacional.

72 No que se refere à salvaguarda do interesse da economia nacional, é jurisprudência constante que motivos de natureza puramente económica, como, nomeadamente, a promoção da economia nacional ou o seu bom funcionamento, não podem servir de justificação a entraves proibidos pelo Tratado (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 5 de junho de 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, n.os 22 e 23; de 6 de junho de 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, n.os 47 e 48; e de 4 de junho de 2002, Comissão/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, n.º 52 e jurisprudência referida).

73 Em contrapartida, entre as razões imperiosas de interesse geral reconhecidas pelo Tribunal de Justiça figura a proteção dos trabalhadores (v., nomeadamente, acórdãos de 23 de novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, n.º 36; de 13 de dezembro de 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, n.º 28; e de 11 de dezembro de 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, n.º 77).

74 O mesmo sucede com a promoção do emprego e da contratação que, uma vez que se destina nomeadamente a diminuir o desemprego, constitui um objetivo legítimo de política social (v., neste sentido, acórdãos de 11 de janeiro de 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, n.os 38 e 39; de 18 de janeiro de 2007, Confédération générale du travail e o., C-385/05, EU:C:2007:37, n.º 28; e de 13 de dezembro de 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, n.º 51).

75 O Tribunal de Justiça também já admitiu, nomeadamente, que considerações relativas à manutenção do emprego podem constituir, em certas circunstâncias e em determinadas condições, justificações aceitáveis para uma regulamentação nacional que tenha por efeito entravar a liberdade de estabelecimento (v., neste sentido, acórdão de 25 de outubro de 2007, Geurts e Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, n.º 26).

76 Importa acrescentar, no que respeita às razões imperiosas de interesse geral recordadas nos n.os 73 a 75 do presente acórdão, que, como resulta do artigo 3.º, n.º 3, TUE, a União não só estabelece um mercado interno mas também se empenha no desenvolvimento sustentável da Europa, assente, nomeadamente, numa economia social de mercado altamente competitiva, que tem como meta o pleno emprego e o progresso social, e promove, nomeadamente, a proteção social (v., a propósito do Tratado CE, acórdão de 11 de dezembro de 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, n.º 78).

77 Por conseguinte, uma vez que a União tem não só uma finalidade económica mas também uma finalidade social, os direitos que resultam das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais devem ser ajustados aos objetivos prosseguidos pela política social, entre os quais figuram, como resulta do artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua igualização no progresso, uma proteção social adequada, o diálogo social, o desenvolvimento dos recursos humanos tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as

exclusões (v., neste sentido, a propósito das disposições correspondentes do Tratado CE, acórdão de 11 de dezembro de 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, n.º 79).

78 No mesmo sentido, importa recordar que, nos termos do artigo 147.º, n.º 1, TFUE, a União contribuirá para a realização de um elevado nível de emprego, incentivando a cooperação entre os Estados-Membros, apoiando e, se necessário, completando a sua ação, isto no respeito das competências dos Estados-Membros na matéria. Por sua vez, o artigo 147.º, n.º 2, TFUE enuncia que o objetivo de alcançar um elevado nível de emprego será tomado em consideração na definição e na execução das políticas e ações da União. Por último, o artigo 9.º TFUE precisa que, na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um elevado nível de emprego e a garantia de uma proteção social adequada.

– Quanto à proporcionalidade

79 Importa agora verificar se as restrições à liberdade de estabelecimento e à liberdade de empresa geradas por uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal pode ser justificada pelas razões de interesse geral identificadas nos n.ºs 73 a 75 do presente acórdão, a saber, a proteção dos trabalhadores e do emprego.

80 Como resulta da jurisprudência recordada no n.º 61 do presente acórdão, para que assim seja, é necessário que as referidas restrições sejam adequadas a garantir o objetivo de interesse geral que prosseguem e não ultrapassem o necessário para o atingir.

81 A este respeito, importa também recordar que, embora, como o Tribunal de Justiça salientou reiteradamente, os Estados-Membros disponham de uma ampla margem de apreciação na escolha das medidas suscetíveis de realizar os objetivos da sua política social, sucede, todavia, que essa margem de apreciação não pode justificar uma violação dos direitos que decorrem para os particulares das disposições dos Tratados que consagram as suas liberdades fundamentais (v., neste sentido, acórdãos de 11 de janeiro de 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, n.ºs 39 e 40; de 18 de janeiro de 2007, Confédération générale du travail e o., C-385/05, EU:C:2007:37, n.ºs 28 e 29; e de 13 de dezembro de 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, n.ºs 51 e 52).

82 Por outro lado, como recordado no n.º 70 do presente acórdão, as restrições ao livre exercício dos direitos e liberdades fundamentais garantidos pela Carta e, neste caso, à liberdade de empresa consagrada no seu artigo 16.º, devem também respeitar o conteúdo essencial dos referidos direitos e liberdades.

83 Tendo em conta o exposto, há que constatar, em primeiro lugar, que o simples facto de um Estado-Membro prever, na sua legislação nacional, que os projetos de despedimento coletivo devem, antes de ser executados, ser notificados a uma autoridade nacional, que é dotada de poderes de fiscalização que lhe permitem, em determinadas circunstâncias, opor-se a esse projeto por motivos relacionados com a proteção dos trabalhadores e do emprego, não pode ser considerado contrário à liberdade de estabelecimento garantida pelo artigo 49.º TFUE nem à liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º da Carta.

84 Com efeito, por um lado, um mecanismo de regulação dos despedimentos coletivos como o descrito no número anterior não parece, quanto ao seu princípio, suscetível de afetar o conteúdo essencial da liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º da Carta.

85 Embora, como salientado no n.º 69 do presente acórdão, a implementação de tal regime de regulação constitua uma ingerência no exercício da liberdade de empresa e, em especial, da liberdade contratual de que dispõem as empresas, nomeadamente em relação aos trabalhadores que empregam, importa

recordar a este respeito que, nos termos de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a liberdade de empresa não constitui uma prerrogativa absoluta, mas deve ser tomada em consideração em relação à sua função na sociedade (v., nomeadamente, acórdão de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 45 e jurisprudência referida).

86 Com fundamento nesta jurisprudência e tendo em conta a redação do artigo 16.º da Carta, que é distinta da redação das outras liberdades fundamentais consagradas no seu título II, assemelhando-se, contudo, à redação de determinadas disposições do título IV desta mesma Carta, a liberdade de empresa pode ser sujeita a um amplo leque de intervenções do poder público suscetíveis de estabelecer, no interesse geral, limitações ao exercício da atividade económica (acórdão de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 46).

87 É verdade que o Tribunal de Justiça já declarou, a propósito de uma regulamentação nacional nos termos da qual determinadas empresas não tinham a possibilidade de participar no organismo de negociação coletiva chamado a decidir convenções coletivas nem, por conseguinte, a faculdade de invocar eficazmente os seus interesses num processo contratual ou de negociar os elementos que determinavam a evolução das condições de trabalho dos seus trabalhadores tendo em consideração a sua futura atividade económica, que, nesses casos, a liberdade contratual das referidas empresas estava seriamente reduzida a ponto de tal limitação poder prejudicar a própria substância do seu direito à liberdade de empresa (acórdão de 18 de julho de 2013, Alemo-Herron e o., C-426/11, EU:C:2013:521, n.ºs 34 e 35).

88 Todavia, no presente caso, basta salientar que um regime como o descrito no n.º 83 do presente acórdão não tem de modo nenhum como consequência excluir, pela sua própria natureza, qualquer possibilidade de as empresas procederem a despedimentos coletivos, uma vez que visa apenas regular essa possibilidade. Por conseguinte, não se pode considerar que tal regime afete o conteúdo essencial da liberdade de empresa.

89 Por outro lado, há que recordar que o artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite a introdução de restrições ao exercício dos direitos nela consagrados, desde que, nomeadamente, na observância do princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. No que se refere a estes últimos, importa salientar que o artigo 30.º da Carta enuncia que todos os trabalhadores têm direito a proteção contra os despedimentos sem justa causa, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.

90 Assim, um regime nacional de regulação como o previsto no n.º 83 do presente acórdão deve ter por objetivo, neste domínio sensível, uma conciliação e um justo equilíbrio entre os interesses ligados à proteção dos trabalhadores e do emprego, nomeadamente contra os despedimentos sem justa causa e contra as consequências dos despedimentos coletivos para os trabalhadores, e os relacionados com a liberdade de estabelecimento e a liberdade de empresa dos operadores económicos, consagrados nos artigos 49.° TFUE e 16.° da Carta.

91 As decisões em questão neste caso são decisões económicas e comerciais que podem ter repercussões no emprego de um grande número de trabalhadores de uma empresa (v., neste sentido, acórdão de 10 de setembro de 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e o., C-44/08, EU:C:2009:533, n.º 37).

92 Ora, tendo em conta a amplitude potencial das referidas repercussões, um mecanismo de regulação dos despedimentos coletivos como o descrito nos n.ºs 83 e 90 do presente acórdão pode, em especial na falta de quaisquer normas de direito da União destinadas a prevenir esses despedimentos e que ultrapassariam os domínios da informação e da consulta abrangidos pela Diretiva 98/59, ser suscetível de contribuir para reforçar o nível de proteção efetiva dos trabalhadores e do seu emprego, ao regular

materialmente a tomada de tais decisões económicas e comerciais pelas empresas. Um mecanismo deste tipo é, portanto, adequado a garantir a realização dos objetivos de interesse geral assim prosseguidos.

93 Por outro lado, os Estados-Membros, tendo em conta a margem de apreciação de que dispõem na prossecução da sua política social, podem, em princípio, considerar a existência desse mecanismo de regulação como necessário para garantir um nível reforçado de proteção dos trabalhadores e do seu emprego. Em especial, não se afigura que medidas menos coercitivas assegurem de forma tão eficaz como a que resulta da implementação de tal regulação a realização dos objetivos assim prosseguidos.

94 Prevista assim no seu princípio, esta regulação das condições em que se pode proceder a despedimentos coletivos é, por conseguinte, suscetível de satisfazer as exigências que decorrem do princípio da proporcionalidade e, em consequência, ser compatível, sob esse prisma, com os artigos 49.° TFUE e 16.° da Carta.

95 Em segundo lugar, importa verificar se as modalidades concretas que caracterizam, neste caso, o regime de regulação dos despedimentos coletivos previsto na regulamentação em causa no processo principal, em especial os três critérios que a autoridade pública competente deve ter em conta para decidir se se opõe ou não a um despedimento coletivo, são suscetíveis de assegurar o respeito efetivo dos critérios recordados nos n.os 79 a 82 do presente acórdão.

96 A este respeito, importa declarar, antes de mais, que o critério do «interesse da economia nacional» a que se refere a referida legislação não pode ser admitido.

97 Com efeito, deve considerar-se que uma proibição de proceder a um despedimento coletivo, que visa nomeadamente evitar que um setor económico e, portanto, a economia do país sofram as consequências negativas desse despedimento, prossegue um objetivo de natureza económica, que, como já foi salientado no n.º 72 do presente acórdão e conforme foi recordado pelo advogado-geral no n.º 66 das suas conclusões, não pode constituir uma razão de interesse geral que justifique uma restrição de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado (v., por analogia, acórdão de 5 de junho de 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, n.º 23).

98 Em contrapartida, no que respeita aos dois outros critérios de apreciação a que se refere a regulamentação em causa no processo principal, a saber, a «situação da empresa» e as «condições do mercado de trabalho», afigura-se, *a priori*, que podem efetivamente estar relacionados com os objetivos legítimos de interesse geral que são a proteção dos trabalhadores e do emprego.

99 Todavia, há que constatar que estes critérios estão formulados em termos muito gerais e imprecisos. Ora, conforme resulta de jurisprudência constante, quando poderes de intervenção de um Estado-Membro ou de uma autoridade pública, como os poderes de oposição de que se encontra investido, neste caso, o Ministro, não estão sujeitos a nenhuma condição, com exceção de uma referência a tais critérios formulados em termos gerais, sem que se determinem as circunstâncias específicas e objetivas em que esses poderes serão exercidos, ocorre uma grave violação da liberdade em causa, que pode conduzir, tratando-se, como neste caso, de decisões cujo caráter fundamental na vida de uma empresa já foi salientado no n.º 54 do presente acórdão, à exclusão da referida liberdade (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 4 de junho de 2002, Comissão/França, C-483/99, EU:C:2002:327, n.os 50 e 51, e de 26 de março de 2009, Comissão/Itália, C-326/07, EU:C:2009:193, n.os 51 e 52).

100 Embora a regulamentação nacional em causa no processo principal refira que o poder de não autorizar o despedimento coletivo de que se encontra investida, neste caso, a autoridade pública deve ser exercido através de uma análise do dossiê, tendo em consideração a situação da empresa e as condições do mercado de trabalho, e dar lugar a uma decisão fundamentada, impõe-se constatar que, na falta de precisão sobre as circunstâncias concretas em que o poder em questão pode ser exercido,

os empregadores em causa não sabem em que circunstâncias específicas e objetivas se aplica esse poder, uma vez que as situações que permitem exercê-lo são potencialmente numerosas, indeterminadas e indetermináveis e conferem à autoridade em causa uma ampla margem de apreciação dificilmente controlável. Esses critérios, que não são precisos e não assentam assim em condições objetivas e controláveis, ultrapassam o necessário para atingir os objetivos indicados e, portanto, não podem cumprir os requisitos do princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, acórdãos de 4 de junho de 2002, Comissão/França, C-483/99, EU:C:2002:327, n.os 51 e 53; de 26 de março de 2009, Comissão/Itália, C-326/07, EU:C:2009:193, n.os 66 e 72; e de 8 de novembro de 2012, Comissão/Grécia, C-244/11, EU:C:2012:694, n.os 74 a 77 e 86).

101 Por outro lado, como também resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, embora a circunstância de o exercício desse poder de oposição poder ser sujeito à fiscalização do juiz nacional seja necessária à proteção das empresas relativamente à aplicação das regras sobre o livre estabelecimento, não é todavia suficiente para, por si só, sanar a incompatibilidade, com essas regras, dos dois critérios de apreciação acima mencionados (v., neste sentido, acórdão de 26 de março de 2009, Comissão/Itália, C-326/07, EU:C:2009:193, n.os 54 e 72), uma vez que, em especial, a regulamentação em causa não fornece ao juiz nacional critérios suficientemente precisos para lhe permitir fiscalizar o exercício do poder discricionário da autoridade administrativa (v., neste sentido, acórdão de 13 de maio de 2003, Comissão/Espanha, C-463/00, EU:C:2003:272, n.º 79).

102 Daqui resulta que um regime de fiscalização e de oposição como o instituído pela regulamentação em causa no processo principal não preenche, em razão das suas modalidades concretas, os requisitos recordados no n.º 61 do presente acórdão e, por conseguinte, viola o artigo 49.º TFUE.

103 Pelos mesmos motivos, tal regulamentação viola também o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 52.º, n.º 1, da Carta e, em consequência, o seu artigo 16.º

104 Tendo em conta o que precede, há que responder à segunda parte da primeira questão que o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, numa situação como a que está em causa no processo principal, se opõe a uma regulamentação nacional por força da qual, na falta de acordo com os representantes dos trabalhadores sobre um projeto de despedimento coletivo, um empregador só pode proceder a esse despedimento se a autoridade pública nacional competente a quem deve ser notificado esse projeto não adotar, no prazo previsto na referida regulamentação e após análise do dossiê e avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional, uma decisão fundamentada de não autorizar a realização de todos ou parte dos despedimentos previstos.

Quanto à segunda questão

105 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se, caso se responda à primeira questão que a Diretiva 98/59 e/ou o artigo 49.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, essa regulamentação pode, no entanto, ser compatível com estas disposições, por razões sociais sérias, num contexto caracterizado por uma grave crise económica e uma taxa de desemprego particularmente elevada.

106 Em primeiro lugar, no que se refere à Diretiva 98/59, há que precisar que, admitindo que o órgão jurisdicional nacional constate, quando da análise em questão nos n.os 43 e 44 do presente acórdão, que a regulamentação em causa no processo principal é suscetível de privar as disposições desta diretiva do seu efeito útil, violando-a desta forma, a circunstância de o contexto nacional se caracterizar por uma grave crise económica e uma taxa de desemprego particularmente elevada não autoriza seguramente um Estado-Membro a privar de efeito útil as disposições da referida diretiva,

uma vez que esta não prevê, com efeito, nenhuma cláusula de salvaguarda que autorize, perante esse contexto nacional, que sejam excecionalmente derrogadas as disposições de harmonização que comporta.

107 Em segundo lugar, no que respeita ao artigo 49.º TFUE, importa recordar que, excetuando a possibilidade de determinados entraves à liberdade de estabelecimento resultantes de medidas nacionais poderem, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e nas condições recordadas no n.º 61 do presente acórdão, estar justificados à luz de determinadas razões imperiosas de interesse geral, os Tratados não preveem, em contrapartida, que, fora dessas hipóteses, essa disposição de direito primário possa ser derrogada ou, como parece sugerir o órgão jurisdicional de reenvio com a sua segunda questão, pura e simplesmente afastada pelo facto da existência de um contexto nacional como o mencionado no n.º 105 do presente acórdão.

108 Tendo em conta o que precede, há que responder à segunda questão que a eventual existência, num Estado-Membro, de um contexto caracterizado por uma grave crise económica e uma taxa de desemprego particularmente elevada não é suscetível de afetar as respostas dadas à primeira questão.

Quanto às despesas

109 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) **A Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe, em princípio, a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, por força da qual, na falta de acordo com os representantes dos trabalhadores sobre um projeto de despedimento coletivo, um empregador só pode proceder a esse despedimento se a autoridade pública nacional competente a quem deve ser notificado esse projeto não adotar, no prazo previsto na referida regulamentação e após análise do dossiê e avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional, uma decisão fundamentada de não autorizar a realização de todos ou parte dos despedimentos previstos. Todavia, o mesmo não se aplica se, tendo em conta os três critérios de avaliação para que remete essa regulamentação e a aplicação concreta que deles faz a referida autoridade pública, sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais competentes, a referida regulamentação tiver por consequência privar as disposições desta diretiva do seu efeito útil, o que incumbe, sendo caso disso, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**

   O artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, numa situação como a que está em causa no processo principal, se opõe a uma regulamentação nacional como a referida na primeira frase do primeiro parágrafo do presente número.

2) **A eventual existência, num Estado-Membro, de um contexto caracterizado por uma grave crise económica e uma taxa de desemprego particularmente elevada não é suscetível de afetar as respostas que figuram no n.º 1 do presente dispositivo.**

Assinaturas