CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 21 de Novembro de 1996 *

Observações preliminares

No presente processo, solicita-se ao Tribunal de Justiça que se pronuncie a título prejudicial sobre duas questões que lhe foram colocadas pela cour d'appel de Douai e que têm em vista a interpretação do disposto nos artigos 4.° e 11.° da Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador [1] (a seguir «directiva»).

I — O enquadramento legislativo

A — *As disposições do direito comunitário*

1. A directiva supracitada tem em vista instituir um regime nacional de garantia do pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados.

a) O artigo 3.° desta directiva reza assim:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que seja assegurado por instituições de garantia, sem prejuízo do disposto no artigo 4.°, o pagamento dos créditos em dívida aos trabalhadores assalariados emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho e tendo por objecto a remuneração referente ao período situado antes de determinada data.

2. A data indicada no n.° 1 será, por escolha dos Estados-Membros:

— ou a da superveniência da insolvência do empregador,

— ou a do aviso prévio de despedimento dado ao trabalhador em causa, por força da insolvência do empregador,

* Língua original: grego.

1 — JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219.

— ou a da superveniência da insolvência do empregador ou a da cessação do contrato de trabalho ou da relação de trabalho do trabalhador em causa, ocorrida por força da insolvência do empregador».

b) O artigo 4.° da referida directiva determina o seguinte:

«1. Os Estados-Membros têm a faculdade de limitar a obrigação de pagamento das instituições de garantia prevista no artigo 3.°

2. Quando os Estados-Membros fizerem uso da faculdade prevista no n.° 1, devem:

— no caso previsto no n.° 2, primeiro travessão, do artigo 3.°, assegurar o pagamento dos créditos em dívida relativos à remuneração referente aos três últimos meses do contrato de trabalho ou da relação de trabalho compreendidos no período dos seis meses anteriores à data da superveniência da insolvência do empregador,

— no caso previsto no n.° 2, segundo travessão, do artigo 3.°, assegurar o pagamento dos créditos em dívida relativos à remuneração referente aos três últimos meses do contrato de trabalho ou da relação de trabalho, anteriores à data do aviso prévio de despedimento dado ao trabalhador assalariado por força da insolvência do empregador,

— no caso previsto no n.° 2, terceiro travessão, do artigo 3.°, assegurar o pagamento dos créditos em dívida relativos à remuneração referente aos dezoito últimos meses do contrato de trabalho ou da relação de trabalho anteriores à data da superveniência da insolvência do empregador ou à da cessação do contrato de trabalho ou da relação de trabalho do trabalhador assalariado, ocorrida por força da insolvência do empregador. Nestes casos, os Estados-Membros podem limitar a obrigação de pagamento à remuneração referente a um período de oito semanas ou a diversos períodos parciais que perfaçam a mesma duração.

3. Contudo, os Estados-Membros podem fixar um limite para a garantia de pagamento dos créditos em dívida aos trabalhadores assalariados, a fim de evitar o pagamento das importâncias que excedam a finalidade social da presente directiva.

Quando os Estados-Membros fizerem uso desta faculdade, devem comunicar à Comissão os métodos pelos quais fixaram o limite.»

c) O artigo 11.° da directiva determina o seguinte:

«1. Os Estados-Membros devem adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de trinta e seis meses a contar da sua notificação. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das disposições legislativas, regulamentares e administrativas que adoptarem sobre as matérias reguladas pela presente directiva.»

B — *As disposições controvertidas do direito nacional*

2. O direito francês já continha, antes da entrada em vigor da directiva, uma disposição relativa à protecção dos trabalhadores assalariados contra o risco de não pagamento das remunerações por força da insolvência do empregador. Mais precisamente, nos termos da Lei francesa n.° 73-1194, de 27 de Dezembro de 1973 [2], foi constituída a Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés [associação para a gestão do regime de seguro dos créditos dos assalariados] (a seguir «AGS»), que funciona como um organismo de garantia e cujos fundos são alimentados pelas contribuições das organizações profissionais nacionais dos empregadores. Cada vez que paga créditos de trabalhadores, a AGS fica sub-rogada nos direitos destes em relação ao empregador ou aos seus representantes legais (trata-se, na realidade, do síndico da falência ou do administrador judicial). A gestão regional da AGS é assegurada pelas Assedics.

3. Com a entrada em vigor da lei de 27 de Dezembro de 1973, cujas disposições foram inseridas no code du travail francês [código do trabalho francês] por força do artigo L 143-11-8, foram impostas certas restrições ao pagamento das garantias já referidas. Mais precisamente, o artigo D 143-2 do code du travail francês determina o seguinte:

«O montante máximo da garantia prevista no artigo L 143-11-8 do code du travail é fixado numa importância igual a treze vezes o limite mensal considerado para o cálculo das contribuições para o regime de seguro de desemprego, quando os créditos resultarem de disposições legislativas ou regulamentares ou de estipulações de uma convenção colectiva e emergirem de um contrato de trabalho cuja data de celebração anteceda em mais de seis meses a decisão da abertura do processo de recuperação da empresa.

2 — JORF de 30 de Dezembro de 1973, p. 14145.

Esse montante é determinado na data em que for devido o crédito do assalariado e o mais tardar na data da decisão que aprove o plano de recuperação da empresa ou que determine a liquidação judicial.

Nos outros casos, o montante desta garantia ficará limitado a uma importância máxima igual a quatro vezes o limite mencionado no parágrafo anterior.»

4. O legislador francês sujeitou, portanto, a garantia de pagamento a dois limites máximos, em função das condições de nascimento dos créditos. Trata-se do «limite 13» e do «limite 4», com base nos quais são apreciados os créditos dos trabalhadores relativamente à AGS. Em 1 de Julho de 1995, o «limite 4» atingia 205 440 FF e o «limite 13» 667 680 FF.

II — Os factos relevantes no presente litígio

5. François Dumon foi contratado como VRP (representante comercial) pela sociedade Établissements Gilson em 1 de Abril de 1977. Por sentença de 22 de Agosto de 1989, o tribunal de commerce de Lille determinou a liquidação judicial da sociedade e nomeou um liquidatário. F. Dumon deixou de trabalhar nesta empresa em 8 de Dezembro de 1989, após ter sido despedido por razões económicas.

Com base nestes elementos e como os seus créditos por salários não tinham sido integralmente pagos pelo liquidatário da sociedade, F. Dumon recorreu ao conseil de prud'hommes de Tourcoing, solicitando, por um lado, a fixação do montante exacto dos seus créditos e, por outro, a sua satisfação pela AGS, representada pela Assedic do Pas-de-Calais.

6. Por decisão de 27 de Janeiro de 1995, o conseil de prud'hommes considerou que F. Dumon tinha um crédito válido relativamente à massa da sociedade em liquidação e fixou o montante dos créditos em dívida, nascidos da relação de trabalho que tinha existido entre F. Dumon e a sociedade, em 380 840 FF. Além disso, não atendendo às alegações da AGS, declarou que o referido crédito era oponível à AGS, até ao «limite 13», nos termos do disposto no code du travail.

7. A AGS, que era representada pela Assedic do Pas-de-Calais, recorreu da decisão da primeira instância para a cour d'appel de Douai, alegando que o limite aplicável no caso de F. Dumon era o «limite 4» e não o «limite 13». Por conseguinte, tendo em conta as importâncias que já lhe tinham sido pagas, o recorrido tinha esgotado os seus direitos a seu respeito.

F. Dumon, pela sua parte, pediu ao órgão jurisdicional de segunda instância, além da confirmação da decisão impugnada, que a

recorrente fosse intimada a pagar o montante equivalente às garantias em causa quanto aos créditos, já confirmados, com dedução da parte já paga, até ao limite da importância de 380 840 FF, ou seja, de acordo com o «limite 13».

8. A título subsidiário, F. Dumon defende que as disposições da lei francesa que fixam limites para a garantia de pagamento, e muito em especial o artigo D 143-2 do code du travail francês, são incompatíveis com o disposto na directiva. Em seu entender, esta directiva, que tem efeitos directos na ordem jurídica francesa, enuncia o princípio da garantia ilimitada de pagamento dos créditos dos trabalhadores assalariados emergentes da relação de trabalho a partir do momento em que o empregador ficou insolvente e impõe aos Estados-Membros a obrigação de se conformar com as suas prescrições no prazo de trinta e seis meses a contar da sua notificação. Ainda de acordo com F. Dumon, esta directiva prevê, a título excepcional, a faculdade de fixação, pelo legislador nacional, de limites às garantias de pagamento, mas simultaneamente sujeitando esta faculdade a uma comunicação prévia feita à Comissão. F. Dumon considera que, no caso do disposto no artigo D 143-2 do code du travail francês, não há nada que permita afirmar que foi feita a comunicação prévia à Comissão, o que leva a que, segundo a interpretação que entende ser a mais correcta, as disposições nacionais não sejam aplicáveis.

F. Dumon pede, por essas razões, à cour d'appel que submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, de modo a resolver o problema da compatibilidade do disposto no artigo D 143-2, já referido, com a directiva.

9. A cour d'appel de Douai, por acórdão de 27 de Janeiro de 1995, fazendo embora notar que esta directiva não pode, «em virtude da sua natureza, e ao contrário do que acontece com um regulamento, criar sistematicamente direitos a favor dos particulares», aceitou finalmente suspender a instância no recurso nela pendente e submeter a título prejudicial duas questões ao Tribunal de Justiça.

III — Questões prejudiciais

10. As questões prejudiciais que foram colocadas ao Tribunal de Justiça são as seguintes:

«1) O artigo 4.° da Directiva 80/987, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, tem carácter geral e obrigatório e deve, portanto, ter efeito directo no direito nacional?

2) Não tendo a Comissão sido informada nas condições estabelecidas pelo artigo

11.° da directiva de 20 de Outubro de 1980, o artigo D 143-2 do code du travail francês (que determina que o montante máximo de garantia previsto no artigo L 143-11-8 do code du travail é fixado numa importância igual a treze vezes o limite mensal considerado para o cálculo das contribuições para o regime de seguro de desemprego, quando os créditos resultarem de disposições legislativas ou regulamentares ou de estipulações de uma convenção colectiva e emergirem de um contrato de trabalho cuja data de celebração anteceda em mais de seis meses a decisão de abertura do processo de recuperação da empresa e que, nos outros casos, o montante desta garantia será limitado a um máximo equivalente a quatro vezes o limite supracitado) é compatível com essa directiva?»

IV — Quanto à admissibilidade

11. A recorrente no processo principal, o Governo francês e a Comissão suscitam a questão da admissibilidade do reenvio prejudicial.

12. O Governo francês, para cuja argumentação também remete a recorrente no processo principal, inverte a ordem das questões colocadas e faz as observações seguintes.

No que diz respeito à segunda questão, o Governo francês observa que cumpriu a obrigação de comunicação prévia, imposta pelo artigo 4.°, n.° 3, da directiva, e que respeitou o respectivo artigo 11.° desta. De um modo especial, os limites para o pagamento dos créditos em dívida, introduzidos pelo disposto no artigo D 143-2 do code du travail francês, estão citados em dois relatórios que o Governo francês enviou, em 1984 e em 1986, à Comissão por intermédio do Secretariado-Geral do Comité Interministerial para as Questões de Cooperação Económica Europeia (SGCI) e da Representação Permanente da França junto das Comunidades Europeias, relatórios esses que diziam especificamente respeito à compatibilidade do disposto na lei francesa com a Directiva 80/987. Observa ainda que o relatório da Comissão, de 15 de Junho de 1995 [3], sobre a transposição da supracitada directiva, não contém qualquer crítica nem qualquer observação no que diz respeito à França.

Por conseguinte, nada há que permita afirmar que o disposto no artigo D 143-2 do code du travail francês não foi comunicado à Comissão, o que leva a que tanto a primeira como a segunda questão fiquem sem objecto, de modo que não é necessário que o Tribunal de Justiça lhes dê resposta.

13. Tão interessantes como estas são as observações da Comissão, que incidem em especial sobre a admissibilidade da segunda questão prejudicial.

3 — COM(95) 164 final.

14. Por um lado, a Comissão observa que, segundo jurisprudência constante, quando o Tribunal de Justiça responde a uma questão prejudicial que lhe foi submetida, de acordo com o disposto no artigo 177.° do Tratado CEE, não tem competência para se pronunciar acerca da compatibilidade de uma medida nacional com o direito comunitário. Nestas condições, o Tribunal de Justiça não pode responder à segunda questão da cour d'appel de Douai como ela foi formulada. A Comissão recorda ainda o método do Tribunal de Justiça que consiste em reformular as questões prejudiciais, esforçando-se, na perspectiva tão-só do direito comunitário, por dar ao órgão jurisdicional nacional, com a sua resposta, os elementos de que este carece para julgar a causa nele pendente.

15. Por outro lado, segundo a Comissão, a segunda questão baseia-se num «erro material», na medida em que o método da fixação de limites, definido no artigo D 143-2 do code du travail francês, foi comunicado à Comissão já em 1979, ou seja, antes da aprovação da directiva. Acrescenta que, na realidade, o sistema francês de garantia do pagamento dos créditos dos trabalhadores assalariados em relação aos seus empregadores, com as suas regras e os seus limites, serviu de modelo para a elaboração da directiva [4]. A Comissão tinha, portanto, tomado conhecimento dos métodos de fixação dos limites à garantia do pagamento dos créditos resultantes de salários já em 12 de Fevereiro de 1979, através dos documentos de informação que a Representação Permanente da França tinha enviado ao Conselho. Mais especificamente, resulta de um documento do Conselho, de 12 de Fevereiro de 1979 [5], em primeiro lugar, que a Comissão já tinha elaborado um estudo comparativo dos sistemas nacionais de protecção dos trabalhadores, em segundo lugar, que, no que diz respeito à legislação francesa, a Comissão tinha expressamente citado as disposições relevantes do code du travail francês (que ela, portanto, conhecia) e, em terceiro lugar, que a aprovação do sistema existente de fixação de limites já tinha sido pedida por intermédio dos documentos de informação que a Representação Permanente da França tinha enviado ao Conselho.

Tendo em conta o que acima fica dito, a Comissão considera que a segunda questão se tornou uma questão hipotética, que se baseia num erro material.

16. Convém observar o que segue sobre as questões prévias de admissibilidade que foram acima expostas.

Se a primeira questão prejudicial não parece deparar com graves objecções quanto à sua

4 — As observações da Comissão remetem, quanto a este aspecto, para o relatório da Comissão de 15 de Junho de 1995 (já referido na nota 3), em especial para a p. 2, n.° 2 do anexo 1.

5 — Documento do Conselho n.° 4649/79, ADD1 SOC 24.

admissibilidade [6], já não parece, à primeira vista, acontecer o mesmo no que toca à admissibilidade da segunda questão.

Em primeiro lugar, a segunda questão deve ser interpretada da seguinte maneira: pede-se ao Tribunal de Justiça que esclareça quais são as consequências jurídicas que resultam do *incumprimento da obrigação de comunicação* prévia das medidas nacionais que limitam a garantia de pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, obrigação essa que parece ter sido imposta pelos preceitos da directiva, a fim de esclarecer em que medida é que as disposições do direito nacional são inaplicáveis no caso de essa comunicação faltar.

17. Como a Comissão e o Governo francês invocaram elementos de facto respeitantes à comunicação pelas autoridades francesas das disposições do direito nacional relativas à fixação dos limites à garantia de pagamento aos trabalhadores assalariados e também respeitantes ao facto de a Comissão já conhecer, por conseguinte, este sistema nacional de limites, é preciso ainda examinar em que medida é que a questão colocada tem um carácter puramente hipotético e é carecida de objecto.

18. Entendo que esta argumentação não deve ser acolhida.

19. É necessário salientar, antes de tudo, que, na altura em que a questão foi colocada, o juiz nacional não podia conhecer os elementos de facto que foram invocados pelo Governo francês e pela Comissão. Como resulta das observações que apresentou ao Tribunal de Justiça [7], a Assedic só tomou conhecimento das acções que as autoridades francesas tinham levado a cabo para darem a conhecer o sistema francês de limitação da garantia de pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados posteriormente à data do despacho de reenvio. Estas acções não puderam, portanto, ser invocadas perante o órgão jurisdicional de reenvio. Por conseguinte, não se pode considerar, como defende a Comissão, que o juiz de reenvio cometeu um «erro» no quadro do exame e da apreciação jurídica dos factos da causa.

6 — O ponto de vista segundo o qual a primeira questão é admissível tem um fundamento muito forte, que resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça. Como já foi anteriormente decidido, o artigo 177.° do Tratado não permite que o Tribunal de Justiça fiscalize os fundamentos do pedido de interpretação (acórdão de 19 de Dezembro de 1968, Salgoil, 13/68, Colect. 1965-1968, p. 903) para determinar em que medida é que a resposta à questão prejudicial é necessária para decidir o litígio na causa principal. Por conseguinte, a rejeição de um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional só é possível «se fosse manifesto que a interpretação do direito comunitário ou a apreciação da validade de uma regra comunitária, solicitadas por esse órgão jurisdicional, não têm qualquer relação com a realidade nem com o objecto da causa principal» (acórdão de 16 de Junho de 1981, Salonia, 126/80, Recueil, p. 1563, n.° 6). O Tribunal de Justiça só prefere não responder em casos extremos, por exemplo, quando a situação de facto e de direito exposta no pedido for descrita de maneira «demasiado imprecisa» ou tiver um carácter «puramente hipotético» (despacho de 23 de Março de 1995, Saddik, C-458/93, Colect., p. I-511, n.° 18). Um dos critérios que permitem ao Tribunal de Justiça saber se deve ou não examinar o mérito da questão que lhe foi colocada é a possibilidade de lhe dar uma resposta «útil» (despacho de 7 de Abril de 1995, Grau Gomis e o., C-167/94, Colect., p. I-1023, n.° 11), e isto sempre no âmbito do «espírito de colaboração que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial» (despacho Saddik, já referido). Não parece resultar dos dados do presente processo que a primeira questão não tenha qualquer relação com a base factual ou jurídica do litígio na causa principal, nem que os elementos controvertidos sejam descritos de uma maneira demasiado imprecisa ou sejam examinados a título puramente hipotético pelo órgão jurisdicional de reenvio, de tal modo que o Tribunal de Justiça não tenha qualquer margem para dar uma resposta útil para a solução do litígio na causa principal. Por conseguinte, a alegação do Governo francês quanto à inadmissibilidade da primeira questão é destituída de fundamento.

7 — P. 6 das observações da recorrente na causa principal.

20. Também não resulta do teor literal da questão colocada que o juiz nacional considere um facto assente a falta de comunicação pelas autoridades francesas. Pede tão-somente ao Tribunal de Justiça que diga quais são as consequências que a regulamentação comunitária atribui à falta de comunicação. A questão colocada não se baseia, por conseguinte, em factos inexactos, na medida em que não resulta do teor do despacho de reenvio que o juiz nacional já se tinha pronunciado sobre a existência ou a inexistência da comunicação por parte do Governo francês, nem que a questão prejudicial tenha sido colocada com base nesses factos [8].

21. Ora, independentemente destas observações, também temos que prosseguir a análise da segunda questão em virtude da própria natureza do procedimento do artigo 177.° do Tratado, enquanto meio de colaboração entre o juiz nacional e o juiz comunitário, nos termos dos dados jurisprudenciais já indicados [9]. Quando se esforça por dar ao órgão jurisdicional nacional os elementos de interpretação das disposições de direito comunitário de que este carece para resolver o litígio na causa principal, o Tribunal de Justiça não se interroga sobre as circunstâncias e o quadro factual que conduziram o órgão jurisdicional nacional a submeter uma questão prejudicial como uma questão prévia à solução do litígio na causa principal [10] e também não procura verificar a exactidão dos factos da causa principal [11]. Considerando como um dado a descrição dos elementos de facto e de direito que compõem a questão colocada, como esta consta do texto do despacho de reenvio, o Tribunal de Justiça dá a resposta pedida, a menos que esses elementos sejam manifestamente contraditórios e inexactos ou tenham um carácter puramente hipotético [12], ou sejam de tal modo fragmentários que não lhe permitam, por desconhecimento dos factos que estão na origem do processo principal, interpretar as regras comunitárias à luz dessa situação [13].

22. Resulta dos dados que constam do despacho de reenvio que a cour d'appel de Douai definiu suficientemente o enquadramento regulamentar em que se insere a segunda questão. Por conseguinte, não posso considerar que esta questão adquiriu um carácter hipotético após o Governo francês e a Comissão terem fornecido certos elementos no âmbito do processo escrito perante o

8 — Também não se pode considerar que esta questão tenha carácter puramente hipotético pela simples razão de o órgão jurisdicional de reenvio perguntar quais são as consequências que a regulamentação comunitária atribui à falta de comunicação da legislação nacional, apesar de não se ter ainda pronunciado sobre a questão de saber se houve ou não incumprimento da obrigação de comunicação (v. o acórdão de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o., C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Colect., p. I-393, n.° 6). Basta, nesse caso, que o despacho de reenvio tenha definido o «quadro factual em que se inscreve» a questão que coloca. Pode notar-se, embora isso redunde na inversão da ordem das questões, que examinar as consequências jurídicas da falta de comunicação antes de examinar se houve ou não comunicação não pode ser considerado um erro na fundamentação jurisdicional. Se se responder pela negativa à questão de saber em que medida é que houve ou não violação da obrigação de comunicação das medidas nacionais de limitação imposta nos artigos 4.° e 11.° da directiva, a resposta à questão relativa à relevância jurídica das medidas nacionais não comunicadas fica destituída de interesse prático. Em contrapartida, se se considerar que a falta de comunicação à Comissão não afecta a validade dos limites nacionais, é inútil questionar-se sobre se houve ou não comunicação. Determinar qual destas duas questões deve ser examinada em primeiro lugar cabe no âmbito do poder de apreciação do juiz nacional, já que a resposta a pelo menos uma dessas duas questões é necessária — ou ao mesmo tempo necessária e suficiente — para dirimir o litígio no processo principal.

9 — Despacho de 3 de Junho de 1964, Costa (6/64, Recueil, p. 1194), e acórdão de 16 de Julho de 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Colect., p. I-4673).

10 — Acórdão de 18 de Outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, Colect., p. I-3763, n.os 35 e 39).

11 — Acórdão de 16 de Março de 1978, Oehlschläger (104/77, Recueil, p. 791, n.° 4; Colect., p. 293).

12 — V. despacho Saddik, referido na nota 6.

13 — Acórdão Telemarsicabruzzo e o., referido na nota 8 (n.os 6 a 9).

Tribunal de Justiça. Por um lado, admitir que a questão tem carácter hipotético pressupõe que se tenham examinado elementos de facto que extravasam do quadro factual em que se baseia o despacho de reenvio. Por outro lado — e isto parece-me ainda mais importante —, considerar que a segunda questão é hipotética pressupõe que se tenha procedido a uma apreciação jurídica dos elementos de facto que foram fornecidos no âmbito do processo escrito e que se tenha determinado em que medida se pode considerar que esses elementos fazem prova da comunicação à Comissão do sistema nacional de limitação da garantia, de acordo com a letra e o espírito das disposições da directiva. Por outras palavras, esta solução leva o Tribunal de Justiça a formular uma terceira questão de interpretação, que não se coloca e que se intercala logicamente entre a primeira e a segunda questão prejudiciais e cuja solução tornará *talvez* irrelevante a segunda questão.

23. Ora, não só segundo a jurisprudência constante já referida, mas também por força da lógica do mecanismo instituído pelo artigo 177.° do Tratado — segundo o qual se devem respeitar, tanto quanto possível, o conteúdo e os dados do despacho de reenvio —, não se deve afastar a segunda questão colocada sob o pretexto de ser uma questão hipotética. Pelo contrário, é mais conforme ao espírito do artigo 177.° do Tratado e à referida jurisprudência — que têm em vista promover a colaboração entre o juiz nacional e o juiz comunitário — examinar o mérito desta questão e, se a resposta a esta questão revelar que os novos elementos, trazidos no decurso do processo perante o Tribunal de Justiça, são úteis para dirimir o litígio na causa principal, mencionar a sua existência no acórdão do Tribunal de Justiça, a fim de o órgão jurisdicional de reenvio deles tomar conhecimento.

V — Quanto ao mérito da causa

A — *Quanto à primeira questão prejudicial*

24. A cour d'appel de Douai pergunta se o artigo 4.° da Directiva 80/987 tem «carácter geral e obrigatório», de maneira que tem «efeito directo» no direito nacional.

25. Para responder correctamente a esta questão, parece-me útil, a título de introdução, observar o seguinte: o disposto no artigo supracitado completa o que determina o artigo 3.° da directiva. Segundo este artigo, os Estados-Membros devem instaurar um sistema que assegure o pagamento dos créditos dos trabalhadores assalariados que estejam em dívida por força da insolvência do empregador. O disposto no artigo 4.° tem precisamente em vista limitar esta obrigação geral dos Estados, que diz respeito, em princípio, a todos os créditos salariais, nascidos quer antes da data da superveniência da insolvência do empregador, quer antes da data do aviso prévio de despedimento do trabalhador assalariado (dado por força da insolvência do empregador), quer antes da

data da superveniência da insolvência do empregador ou da data da cessação do contrato de trabalho ou da relação de trabalho, ocorrida por força da insolvência do empregador.

26. O artigo 4.° da directiva determina que os Estados-Membros têm a faculdade de prever dois tipos de limitações: por um lado, segundo os n.os 1 e 2 desse artigo, os Estados-Membros têm a faculdade de limitar no tempo o pagamento dos créditos em dívida; devem, todavia, assegurar o pagamento dos créditos em dívida relativos a um período mínimo, que está fixado em pormenor nesta disposição, sempre em função da data que foi escolhida por cada Estado-Membro, por força do artigo 3.° da directiva, como data em que nascem os créditos em questão. Por outro lado, de acordo com o artigo 4.°, n.° 3, da directiva, os Estados-Membros podem fixar um limite para os créditos a pagar quando o sistema, descrito nos artigos 3.° e 4.°, n.° 2, da directiva, redunda no pagamento de importâncias que excedem a finalidade social da directiva. Neste caso, quando os Estados-Membros fizerem uso da faculdade prevista neste n.° 3, devem comunicar à Comissão os métodos pelos quais fixaram o limite.

27. Em resumo, basta ter presente que, enquanto o artigo 3.° da directiva prevê, de uma maneira geral, a obrigação de os Estados-Membros garantirem, por intermédio de instituições de garantia, o pagamento dos créditos dos trabalhadores assalariados que estejam em dívida por força da insolvência do empregador, o artigo 4.° da mesma directiva se refere aos limites desta obrigação.

Por conseguinte, quando se pede ao Tribunal de Justiça que determine em que medida o artigo 4.° da directiva tem «carácter geral e obrigatório» e «efeito directo» na ordem jurídica nacional, está-se, na realidade, a pedir que ele determine como é que os direitos dos trabalhadores, susceptíveis de resultarem da força obrigatória e do efeito directo da directiva no seu conjunto, e em especial do seu artigo 3.°, são eventualmente afectados. O artigo 4.° não poderia, enquanto tal, ter efeitos directos na ordem jurídica nacional, na medida em que, ainda que não preveja obrigações, também não consagra minimamente direitos autónomos, mas limita mais exactamente os direitos que o artigo 3.° da directiva consagra eventualmente no interesse dos trabalhadores. Além disso, é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma directiva não pode, por si só, criar obrigações na esfera jurídica de um particular e que uma disposição de uma directiva não pode ser, portanto, invocada contra ele [14]. O Tribunal de Justiça afirmou, pelo contrário, que «em todos os casos em que, do ponto de vista do seu conteúdo, disposições de uma directiva parecem incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra o Estado, quer quando este se absteve de transpor dentro do prazo a directiva para o direito nacional, quer quando a transposição foi incorrecta» [15].

14 — V. acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall (152/84, Colect., p. 723, n.° 48), e de 14 de Julho de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Colect., p. I-3325, n.os 20 a 25).

15 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e o. (C-236/92, Colect., p. I-483, n.° 8). V., sobretudo, os acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, Becker (8/81, Recueil, p. 53), e de 22 de Junho de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Colect., p. 1839).

28. Por conseguinte, é logicamente necessário examinar, antes de tudo, em que medida o artigo 3.° da directiva — que enuncia o conteúdo do direito ao pagamento dos créditos dos trabalhadores assalariados que estão em dívida por força da insolvência do empregador — pode ter efeitos directos. Se, e somente se, o exame do artigo 3.° da directiva revelar claramente que esta disposição contém os elementos que, de acordo com a jurisprudência, são necessários para que tenha efeitos directos nas ordens jurídicas nacionais — ao consagrar no seu âmbito geral o conteúdo do direito dos trabalhadores a que os seus créditos em dívida sejam garantidos —, é que convém examinar a força obrigatória do artigo 4.° da mesma directiva. Este artigo poderia ser considerado como um complemento lógico de uma regulamentação comunitária mais geral, favorável aos particulares, na medida em que circunscreve e delimita de facto a instituição desta regulamentação geral. É tão-somente nesta perspectiva que se pode afirmar que as disposições do artigo 4.° da directiva têm efeitos directos.

29. Após estes esclarecimentos indispensáveis, chegou o momento de examinar o conteúdo dos preceitos dos artigos 3.° e 4.° da directiva. O Tribunal de Justiça já se debruçou sobre este problema no acórdão Francovich I [16], cuja fundamentação, a meu ver, é útil passar imediatamente a expor.

30. Determinar em que medida é que as disposições da directiva relativas aos direitos dos trabalhadores à garantia de pagamento dos seus créditos em dívida são incondicionais e suficientemente precisas levanta três problemas fundamentais: convém averiguar quem tem direito a essa garantia, qual é o seu conteúdo e, finalmente, quem é o devedor. Já que o artigo 1.° da directiva, que diz respeito à identidade dos beneficiários, satisfaz as exigências de clareza, de maneira a poder considerar-se que tem efeitos directos, o Tribunal de Justiça entrou em seguida na questão do conteúdo desse direito, que é objecto dos artigos 3.° e 4.° da directiva.

31. O facto de o primeiro desses dois artigos atribuir aos Estados-Membros um direito de opção quanto à fixação do prazo a partir do qual o pagamento dos créditos deve ser garantido não tem, por si só, por efeito que o conteúdo desse direito tenha um carácter vago. A possibilidade de os Estados-Membros definirem os créditos e limitarem o respectivo montante «não afecta a natureza precisa e incondicional do resultado prescrito» [17]. Os trabalhadores retiram da directiva o direito de obter uma garantia cujo montante é o mais baixo possível, na medida em que esse montante pode ser calculado com base na escolha, dentre os três métodos alternativos propostos aos Estados-Membros pelo artigo 3.°, daquele que implica o encargo menos oneroso para a instituição de garantia.

16 — Acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357).

17 — Acórdão referido na nota 16 (n.° 18).

32. Observo paralelamente que, no que respeita ao artigo 4.°, n.° 2, a possibilidade de limitar a referida garantia, prevista neste artigo, não só não exclui a fixação de uma garantia mínima concreta, mas, pelo contrário, impõe-na. Os Estados-Membros têm a faculdade de limitar a obrigação de pagamento, mas essa obrigação deve, pelo menos, referir-se a períodos de seis meses, de três meses ou de oito semanas, em função do início do período de contagem do prazo previsto no artigo 3.° para a aquisição do direito.

Por outras palavras, qualquer que seja, dentre os três métodos de cálculo, aquele que é adoptado pelos Estados-Membros quando fizerem uso da faculdade que lhes é oferecida pelos artigos 3.° e 4.°, n.° 2, da directiva, os preceitos do direito comunitário permitem, em todo o caso, determinar de modo preciso um montante mínimo obrigatório para a garantia. Por conseguinte, o direito directo que a directiva prevê, para além de qualquer hesitação e imprecisão possível, a favor do trabalhador é o que corresponde ao recebimento do menos elevado dos três montantes que resultam dos cálculos já referidos.

33. O montante mínimo do crédito em causa pode evidentemente ser ainda mais reduzido se os Estados-Membros fizerem uso da faculdade que lhes é reconhecida no artigo 4.°, n.° 3, e fixarem um limite suplementar para a garantia de pagamento, a fim de evitarem o pagamento de importâncias excessivamente elevadas, se as instituições nacionais competentes considerarem que o direito reconhecido pela directiva excede a sua finalidade social. Ora, para que os Estados-Membros possam invocar esta possibilidade, é preciso que tenham aplicado correctamente as outras disposições da directiva. O acórdão Francovich I diz expressamente que «um Estado-Membro que não tenha cumprido a obrigação de transpor uma directiva não pode obstar aos direitos que esta faz nascer a favor dos particulares baseando-se na faculdade de limitar o montante da garantia que teria podido usar no caso de ter tomado as medidas necessárias para a sua aplicação...» [18].

34. Tendo em conta o que ficou acima dito, o Tribunal de Justiça chegou por conseguinte à conclusão que a directiva é precisa e incondicional no que respeita ao conteúdo do direito que define e pode, portanto, ter efeitos directos nas ordens jurídicas nacionais, desde que os seus outros elementos sejam igualmente tão claros e incondicionais.

18 — V. acórdão Francovich I, referido na nota 16 (n.° 21). Convém observar que não resulta expressamente nem da própria letra do preceito do artigo 4.° da directiva nem do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Francovich I que o «limite», referido no n.° 3, é inferior aos créditos garantidos pelo n.° 2 e que são menos elevados. Ora, esta interpretação impõe-se, por um lado, em virtude do emprego do advérbio «Contudo...» no início do n.° 3 e, por outro, em razão da lógica do sistema instituído pela directiva. Após ter descrito, logo de início, a natureza da obrigação das instituições de garantia nacionais no seu artigo 3.°, esta directiva enuncia, no artigo 4.°, a faculdade que os Estados-Membros têm de fixarem um limite a esta obrigação. Esta faculdade de limitação, referida no artigo 4.°, n.° 1, não reveste qualquer forma especial e, por maioria de razão, não é automática nem carece de fundamentação, precisamente porque não pode passar além de certos limites mínimos, que estão enunciados em pormenor e de maneira imperativa no n.° 2 do mesmo artigo. Pelo contrário, a faculdade de limitação que é oferecida pelo último número do artigo 4.° não está definida, quanto à sua extensão, na regulamentação comunitária e pressupõe um acto positivo por parte das autoridades nacionais (na medida em que só um acto positivo pode ser comunicado à Comissão, de acordo com o segundo parágrafo do artigo 4.°, n.° 3) e tem em vista em especial impedir o pagamento de importâncias que excedam a finalidade social da directiva. Por conseguinte, a faculdade conferida pelo artigo 4.°, n.° 3, só tem utilidade prática se os Estados-Membros pretenderem limitar a obrigação de pagamento para além dos limites indicados com exactidão no artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

35. Considero que a interpretação do disposto nos artigos 3.° e 4.° da directiva, que foi feita pelo Tribunal de Justiça no acórdão Francovich I, deve também ser aplicada no caso vertente [19]. É em especial o artigo 4.°, ao qual se refere, aliás, a primeira questão prejudicial, que parece produzir os seguintes efeitos nas ordens jurídicas nacionais.

36. a) *Disposições do artigo 4.°, n.os 1 e 2*: na medida em que, como já foi dito, resulta das disposições conjugadas dos artigos 3.° e 4.°, n.os 1 e 2, da directiva que se podem determinar com exactidão três limites mínimos para a garantia de pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores e em que os Estados-Membros têm a possibilidade de escolher o método de cálculo que menos onere o orçamento da instituição de garantia nacional competente, os trabalhadores retiram directamente dos artigos 3.° e 4.°, n.° 2, desta directiva o direito ao pagamento, pelo menos da garantia mínima, tal como resulta desse cálculo [20], e podem invocar esse direito perante os órgãos jurisdicionais nacionais. A alegação do Governo francês segundo a qual nenhuma regra constante do artigo 4.° da directiva tem efeitos directos porque nenhuma delas impõe obrigações que sejam suficientemente precisas e incondicionais aos Estados-Membros é, por conseguinte, destituída de qualquer fundamento.

37. b) *Disposições do artigo 4.°, n.° 3*: estas disposições não têm em si mesmas qualquer efeito directo, na medida em que apenas limitam os direitos dos trabalhadores que resultam das outras disposições da directiva, em especial as dos artigos 3.° e 4.°, n.os 1 e 2. Mais exactamente, tal como a Comissão observa com toda a razão, o artigo 4.°, n.° 3, não tem em si mesmo efeitos jurídicos directos, isto é, não pode ser invocado pelas autoridades públicas nacionais para limitar os direitos dos trabalhadores que resultam dos outros preceitos da directiva. Se se tomar em consideração a solução sobre a qual incidiu a escolha do Tribunal de Justiça no processo Francovich I, no que respeita às disposições do artigo 4.°, n.° 3 [21], deve admitir-se que,

19 — Note-se que, contrariamente aos dados de facto do processo Francovich I (já referido na nota 16) — segundo os quais as autoridades italianas tinham omitido totalmente proceder à transposição da directiva para o ordenamento jurídico nacional —, o presente processo não diz respeito a um incumprimento geral e comum pelo Estado-Membro da sua obrigação de transpor a doutrina da directiva para a ordem jurídica nacional. A resposta às questões colocadas situa-se a um nível diferente, que é o da pesquisa do conteúdo e da interpretação correcta da directiva, de modo a que o juiz nacional possa apreciar em que medida o sistema francês de garantia do pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores é conforme às regras constantes da directiva.
Esta observação não é destituída de importância: no acórdão Francovich I, o Tribunal de Justiça afirmou que as disposições da directiva não são suficientemente precisas e incondicionais para que se possa identificar o devedor obrigado a pagar os créditos garantidos, na medida em que cabe a cada Estado-Membro organizar todo um sistema institucional de garantia adequado (n.os 24 a 26), criando as instituições de garantia competentes e fixando as respectivas modalidades de financiamento. É também por essa razão que Francovich não podia invocar a directiva perante os órgãos jurisdicionais italianos com vista a obrigar o Estado italiano a pagar ele próprio os seus créditos em dívida. Por outras palavras, a questão de saber se a directiva tem ou não efeitos directos depende da existência, no respectivo Estado-Membro, de um sistema nacional organizado de garantia do pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores. Esta condição está preenchida no caso da França, que é o que nos interessa no presente processo. Por conseguinte, uma resposta afirmativa eventual do Tribunal de Justiça no que toca ao carácter preciso e incondicional das disposições da directiva, relativas à identidade dos beneficiários e ao conteúdo do direito à garantia do pagamento dos créditos salariais em dívida, basta para que esta directiva tenha efeito directo, em especial no que diz respeito à França.

20 — Tal como resulta do acórdão Francovich I (já referido na nota 16), em especial dos seus n.os 17 a 20, o direito dos trabalhadores que resulta directamente da directiva, visto que o seu conteúdo «pode ser determinado com precisão suficiente com base apenas nas disposições da directiva», corresponde à garantia mínima que deve ser obrigatoriamente respeitada pelas instituições nacionais competentes, nos termos dos artigos 3.° e 4.°, n.os 1 e 2, da directiva, dado que esta garantia mínima pode, em todo o caso, ser determinada com exactidão pela aplicação tão-só desta disposição da directiva.

21 — Referido na nota 16 (n.° 21).

para que este preceito possa ser invocado como fundamento de oposição às pretensões dos trabalhadores, é necessário, por um lado, que as autoridades nacionais tenham procedido à transposição da directiva e, por outro, que tenham feito uso, mediante um acto positivo [22], da faculdade de fixar um limite para a garantia de pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados, que lhes é proporcionada pelo artigo 4.°, n.° 3.

38. Além disso, seria contrário ao princípio jurídico geral «Nemo auditur propriam turpitudinem allegans», tal como foi desenvolvido pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, reconhecer aos Estados-Membros a faculdade de afastar os direitos que a directiva cria na esfera jurídica dos particulares, invocando o incumprimento da sua obrigação de transpor a directiva para a legislação nacional ou as irregularidades desta transposição ou ainda o facto de não terem feito uso das possibilidades que lhes são proporcionadas pela directiva em questão [23]. Por conseguinte, se as autoridades nacionais não fizeram uso da possibilidade de fixar limites para a garantia de pagamento dos créditos, que lhes é oferecida pelo artigo 4.°, n.° 3, da directiva, também não podem invocar directamente esta disposição de direito comunitário para limitarem os direitos dos trabalhadores [24].

39. Inteiramente diferente é a questão de saber em que medida é que o artigo 4.°, n.° 3, da directiva confere um direito directo aos trabalhadores, sujeitando as autoridades nacionais a uma obrigação directa, específica, precisa e incondicional, diferente da que vem mencionada nos artigos 3.° e 4.°, n.os 1 e 2, da directiva. É esta interpretação que o réu no processo principal defende, ao sustentar que a disposição do artigo 4.°, n.° 3, é precisa e incondicional, na medida em que impõe aos Estados-Membros uma obrigação expressa e concreta de comunicar à Comissão os métodos pelos quais fixaram o limite para a garantia de pagamento dos créditos. O réu afirma que esta obrigação abrange não só a obrigação de comunicar esse limite, mas também a de descrever em pormenor o método pelo qual este limite foi fixado, de maneira a poder-se apreciar a respectiva legalidade, em conjugação com a finalidade social da directiva. Ainda de acordo com o seu modo de ver, esta obrigação dos Estados corresponde ao direito que os trabalhadores têm de invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais as disposições do artigo 4.°, n.° 3, da directiva e de alegar o incumprimento pelas autoridades nacionais da obrigação de comunicação, a fim de que a garantia de pagamento dos seus créditos em dívida não fique sujeita aos limites nacionais.

22 — Tal como já foi dito (v. nota 18), a fixação dos limites nacionais pressupõe um acto positivo dos Estados-Membros, na medida em que é inconcebível que se possam comunicar à Comissão limites de uma maneira tácita.

23 — Embora o Tribunal de Justiça não remeta expressamente para este princípio geral, que completa o da protecção da confiança legítima, respeita-o todavia de maneira fiel e rigorosa, em especial quando comprova que os Estados-Membros praticaram irregularidades e ilegalidades quando da transposição de uma directiva (v. o acórdão Faccini Dori, referido na nota 14 (n.° 23); v. também os acórdãos Becker e Fratelli Costanzo, referidos na nota 15, bem como os acórdãos de 7 de Março de 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Colect., p. I-1281), e de 26 de Setembro de 1996, Luciano Arcaro (C-168/95, Colect., p. I-4705).

24 — Não é, em todo o caso, em França, país em que surgiu o litígio na questão principal, que se suscita o problema do não uso da possibilidade de limitação, prevista no artigo 4.°, n.° 3, da directiva. O artigo D 143-2 do code du travail francês institui precisamente uma limitação nacional desse género.

40. Esta argumentação suscita as observações seguintes.

Para considerar que o artigo 4.°, n.° 3, da directiva tem efeitos directos nas ordens jurídicas nacionais dos Estados-Membros, é necessário que as obrigações nacionais, definidas neste preceito, sejam precisas e incondicionais, isto é, juridicamente completas, obrigatórias e autónomas. Por conseguinte, para determinar as consequências jurídicas das regras do artigo 4.°, n.° 3, da directiva, é preciso analisar as obrigações que elas impõem aos Estados-Membros. Por outras palavras, é necessário pôr a questão de saber em que consiste a obrigação de comunicação, mencionada no último parágrafo do artigo 4.°, n.° 3, da directiva e quais são as consequências que o incumprimento desta obrigação acarreta.

Não me parece útil, pelas razões já anteriormente expostas, dar uma resposta a esta parte da primeira questão antes de ter respondido à segunda questão prejudicial, que diz exactamente respeito à determinação dos efeitos jurídicos do incumprimento, pelos Estados-Membros, da obrigação de comunicação dos limites nacionais à Comissão, obrigação essa que parece resultar tanto do artigo 4.°, n.° 3, como do artigo 11.° da directiva.

B — *Quanto à segunda questão prejudicial*

41. Como já foi anteriormente referido, a segunda questão deverá ser ampliada, de modo que se tratará de averiguar quais são as consequências da falta de comunicação à Comissão de um limite nacional, não só à luz do artigo 11.° da directiva — para o qual a cour d'appel de Douai remete no seu acórdão —, mas também por força do último parágrafo do artigo 4.°, n.° 3, da mesma directiva. É necessário ampliar esta questão não só para completar a resposta à primeira questão prejudicial, mas também para dar ao órgão jurisdicional de reenvio os elementos mais adequados para dirimir o litígio que lhe foi submetido. Mais em especial, foi pedido a este órgão jurisdicional que apreciasse as consequências que derivam de uma eventual falta de comunicação à Comissão dos limites à garantia de pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados que estão previstos no artigo D 143-2 do code du travail francês. As regras deste último artigo fixam «limites», na acepção do artigo 4.°, n.° 3, da directiva. No que diz respeito à obrigação de comunicação desses limites à Comissão, resulta, em princípio, da regra específica que consta do último parágrafo do artigo 4.°, n.° 3, da directiva, podendo também invocar-se, a título complementar, a disposição geral do artigo 11.° da mesma directiva, em virtude da qual os Estados-Membros têm a obrigação, por um lado, de informar imediatamente a Comissão sobre a entrada em vigor das disposições necessárias para transpor a directiva para a ordem jurídica nacional e, por outro, de comunicar à Comissão o texto das disposições nacionais que adoptarem sobre as matérias reguladas pela directiva.

42. Deve, portanto, determinar-se quais são as consequências jurídicas que resultam da

falta de comunicação das medidas nacionais à instituição comunitária competente [25].

As observações das partes quanto a este aspecto durante a fase escrita do processo perante o Tribunal de Justiça dizem respeito tão-somente às questões de facto [26], sem abordar o aspecto jurídico do problema [27]. É por esta razão que é especialmente importante começar a examinar sem delongas a jurisprudência do Tribunal de Justiça que lidou com a presente questão, ainda que em âmbitos regulamentares diferentes, e que creio ser exaustiva.

Convém salientar, a título preliminar, que esta questão se prende com a problemática mais geral da especificidade da relação jurídica, criada por uma regulamentação comunitária, e da extensão das consequências jurídicas que decorrem desta relação jurídica para as diferentes partes [28]. O estudo da jurisprudência demonstra que, pelo menos à primeira vista, a obrigação de comunicação de uma medida nacional a uma instituição comunitária é mais ou menos coerciva, em função do quadro regulamentar específico em que se insere. Como quer que seja, os cri-

25 — Note-se que a escolha dos termos «informação», «comunicação» e «notificação» pelo legislador comunitário não parece ter qualquer importância prática, de modo que se possa proceder a uma distinção entre esses termos e deduzir daí que a sua utilização corresponde, em cada caso, a uma vontade concreta do legislador ou que deve ser interpretada no sentido de reflectir situações jurídicas específicas e diferentes.

26 — No que respeita à especificidade dos factos do presente processo, remeto para as rubricas anteriores da minha análise: v. *supra*, n.os 12 e segs.

27 — A Comissão é a única parte que, sem responder directamente à segunda questão, invoca o princípio da interpretação da disposição de direito nacional em conformidade com a regra comunitária, com vista a defender que o juiz nacional não pode afastar a norma do artigo D 143-2 do code du travail francês, mas deve antes aplicá-la de acordo com a letra e o espírito da directiva. Mais exactamente, a Comissão remete para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual, ao aplicar o direito nacional, quer se trate de disposições anteriores quer posteriores à directiva, o órgão jurisdicional nacional chamado a interpretá-lo é obrigado a fazê-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da directiva, para atingir o resultado por ela prosseguido (acórdãos de 10 de Abril de 1984, von Colson e Kamann, 14/83, Recueil, p. 1891, n.º 26, de 16 de Dezembro de 1993, Wagner Miret, C-334/92, Colect., p. I-6911, n.º 30, e de 14 de Julho de 1994, Faccini Dori, referido na nota 14 (n.º 26).
Transpondo a solução jurisprudencial para o caso concreto, a Comissão considera que o juiz nacional não pode recusar-se a aplicar o limite fixado pela lei nacional se esta lei for conforme ao teor da directiva, como acontece no caso vertente. Acrescenta que «a atitude do juiz em relação a uma lei que é conforme a uma directiva não pode depender do respeito pelo Estado-Membro de uma regra de processo, tal como a informação da Comissão» (observações escritas da Comissão, p. 12). Esta alegação da Comissão pressupõe que tenha sido dada uma resposta afirmativa à questão de saber em que medida é que a legislação nacional é conforme à regulamentação comunitária correspondente, o que, como já foi dito, escapa à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça. Além disso, a alegação segundo a qual um vício processual, tal como a falta de comunicação, não basta para justificar o afastamento da disposição nacional, pressupõe que se tenha determinado com exactidão quais são as consequências jurídicas que resultam da violação do disposto nos artigos 11.º e 4.º, n.º 3, da directiva; por outras palavras, ela volta a conduzir-nos ao ponto de partida da análise. A este respeito, o raciocínio da Comissão não parece, portanto, ser particularmente útil para a resposta a dar à segunda questão prejudicial.

28 — A regulamentação jurídica adoptada pelas instituições comunitárias cria, em larga medida, uma relação jurídica tripartida entre a Comunidade, os Estados-Membros e os cidadãos (estes participam nesta relação jurídica em qualidades diferentes, tais como a de sujeitos passivos, de trabalhadores assalariados ou de trabalhadores independentes). Como qualquer regra jurídica, e portanto também qualquer regra de direito comunitário, ela implica, para as pessoas que são partes na relação jurídica, certos direitos e determinadas obrigações, isto é, certos comportamentos obrigatórios cujo respeito é assegurado por um sistema de sanções para os infractores. Ora, contrariamente ao modelo clássico da regra jurídica, em que cada regulamentação é integralmente obrigatória para todas as partes na relação jurídica e em que qualquer incumprimento implica sanções para o infractor e um correspondente «direito à sanção» para a parte que invoca a regra, as regras do direito comunitário não apresentam no seu conjunto estas características. É necessário proceder a uma distinção entre as regras que operam de uma maneira absolutamente obrigatória, isto é, entre as regras cuja violação por uma das partes na relação jurídica dá às outras partes o direito de exigirem o respeito da regra ou a sanção do infractor, e as regras parcialmente obrigatórias, quando a sua inobservância pode conduzir à sanção do infractor, mas o «direito à sanção» não pertence a todas as outras partes na relação jurídica.
Por outras palavras, a distinção bilateral e clássica entre normas jurídicas «perfeitas» e «imperfeitas», as últimas das quais não têm efeitos jurídicos porque não são obrigatórias, não funciona ao nível do direito europeu. No direito europeu, é mais exacto distinguir entre normas jurídicas integralmente obrigatórias e normas jurídicas parcialmente obrigatórias. As instituições comunitárias determinam o carácter mais ou menos obrigatório de uma norma segundo o critério da função «repressiva» ou «reguladora» que se pretende que essa norma tenha.

térios com base nos quais se deverá finalmente determinar em que medida um particular pode invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais o incumprimento desta obrigação para se opor à aplicação de uma medida nacional que não foi comunicada às autoridades comunitárias competentes já foram enunciados na jurisprudência. O exame dos dois acórdãos seguintes do Tribunal de Justiça apresenta um interesse muito especial a este propósito.

43. No processo Enichem Base e o. [29], foi pedido ao Tribunal de Justiça que interpretasse o artigo 3.° da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos [30], que impõe aos Estados-Membros a obrigação de comunicarem à Comissão, antes da sua adopção definitiva, qualquer projecto de regulamentação que trate de uma das matérias que são objecto da directiva. As questões colocadas diziam respeito nomeadamente, por um lado, à determinação do conteúdo dessa obrigação e, por outro, à medida em que esta disposição comunitária confere aos particulares o direito de invocarem, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, a falta de comunicação prévia e em tempo útil de uma regulamentação nacional a fim de obterem a anulação ou a não aplicação desta disposição.

Após ter decidido que a obrigação de comunicação prévia não é destituída de interesse jurídico, mas diz efectivamente respeito às administrações nacionais, e isto de uma maneira geral e certa, o Tribunal de Justiça chegou à conclusão que «nem a redacção nem a finalidade dessa disposição permitem, portanto, considerar que a falta de respeito da obrigação de comunicação prévia que incumbe aos Estados-Membros implica, por si só, a ilegalidade das regulamentações assim adoptadas» [31] e que, por conseguinte, a disposição em causa «... deve ser interpretado no sentido de não conferir aos particulares qualquer direito que possam invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais para obter a anulação ou a não aplicação de uma regulamentação nacional» [32]. Antes de alcançar esta solução, o Tribunal de Justiça tinha notado que a disposição da directiva em causa «se limita a impor aos Estados-Membros a obrigação de comunicar à Comissão em tempo útil os projectos de regulamentação (artigo da directiva) nele previstos, sem fixar um processo de controlo comunitário desses projectos e sem fazer depender a entrada em vigor das regulamentações projectadas do acordo ou da não oposição da Comissão» [33]. A obrigação imposta aos Estados-Membros visa unicamente permitir à Comissão estar informada, já que é ela a única que tem poderes para actuar, se assim o entender, em caso de incumprimento.

44. O Tribunal de Justiça retomou a fundamentação do acórdão Enichem Base e o. no seu recente acórdão CIA Security International [34], mas para interpretar outra disposição de uma directiva e chegar finalmente a um resultado diferente.

29 — Acórdão de 13 de Julho de 1989 (380/87, Colect., p. 2491).
30 — JO L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129.
31 — Acórdão Enichem Base e o., referido na nota 29 (n.° 22).
32 — Acórdão Enichem Base e o., referido na nota 29 (n.° 24).
33 — Acórdão Enichem Base e o., referido na nota 29 (n.° 20).
34 — Acórdão de 30 de Abril de 1996 (C-194/94, Colect., p. I-2201).

Nos termos do artigo 8.°, n.os 1 e 2, da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas [35]:

«Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regra técnica... devem igualmente enviar à Comissão uma notificação referindo sucintamente as razões pelas quais o estabelecimento de uma tal regra técnica é necessário...

A Comissão levará imediatamente o projecto ao conhecimento dos outros Estados-Membros...

A Comissão e os Estados-Membros podem enviar observações sobre o projecto que o Estado-Membro interessado tomará em consideração na medida do possível...» [36].

45. Após ter afirmado que as disposições em causa prevêem obrigações incondicionais e suficientemente precisas para os Estados-Membros de comunicarem à Comissão os projectos de regras técnicas, o Tribunal de Justiça examinou as consequências jurídicas da violação pelos Estados-Membros da obrigação de comunicação. Chegou à conclusão que esta obrigação não diz respeito unicamente às relações entre os Estados-Membros e a Comissão, de tal modo que elas não pudessem ser invocadas pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Antes de ser levado a reconhecer que as referidas disposições da directiva têm igualmente carácter obrigatório no âmbito de um litígio entre particulares e um Estado-Membro, o Tribunal de Justiça adoptou a fundamentação seguinte.

46. Por um lado, começou por salientar que a directiva tem em vista proteger a livre circulação de mercadorias através de um controlo preventivo e que a obrigação de notificação *constitui um meio essencial para a* realização deste controlo comunitário. A eficácia deste controlo ficará tanto mais reforçada quanto a directiva for interpretada no sentido de que a inobservância da obrigação de notificação constitui «um vício processual essencial susceptível de acarretar a inaplicabilidade aos particulares das regras técnicas em causa» [37].

47. Por outro lado, o Tribunal de Justiça considerou que as disposições em causa da

35 — JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 75).

36 — O artigo 9.° da Directiva 83/189/CEE determina ainda o seguinte:
«... os Estados-Membros só adoptarão um projecto de regra técnica decorridos seis meses a contar da data da comunicação... se a Comissão ou um outro Estado-Membro emitir, no prazo de três meses a contar desta data, um parecer circunstanciado de acordo com o qual a medida prevista deve ser alterada...».

37 — Acórdão CIA Security International, referido na nota 34 (n.° 48).

directiva prevêem «um processo de controlo comunitário dos projectos de regulamentações nacionais e a subordinação da data da sua entrada em vigor ao acordo ou à não oposição da Comissão» [38].

48. Por estes motivos, e contrariamente à solução que adoptou no processo Enichem Base e o., o Tribunal de Justiça declarou que os particulares podem invocar o disposto nos artigos 8.° e 9.° da Directiva 83/189 perante o juiz nacional, ao qual compete recusar a aplicação de uma regra técnica nacional que não tenha sido notificada em conformidade com a directiva [39].

49. Resulta de tudo o que ficou dito que, nos processos Enichem Base e o. e CIA Security International, o Tribunal de Justiça recorreu a dois critérios, ou seja, ao da finalidade da disposição comunitária que impõe a obrigação de notificação prévia das medidas nacionais às autoridades comunitárias e ao da existência ou inexistência de um procedimento de controlo comunitário, prévio à entrada em vigor da regulamentação nacional. Quando esses dois critérios estiverem satisfeitos cumulativamente, os particulares podem invocar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, a falta de notificação prévia, a qual pode conduzir à não aplicação da regulamentação nacional em causa.

Penso que se deve também aplicar exactamente a mesma fundamentação para responder à segunda questão prejudicial no caso vertente.

50. No que diz respeito à finalidade não só das disposições dos artigos 4.°, n.° 3, e 11.° da directiva, mas também da directiva no seu todo, deve salientar-se que a obrigação de comunicação dos métodos pelos quais os Estados-Membros fixaram o limite para a garantia de pagamento dos créditos dos trabalhadores assalariados que estão em dívida, por força da insolvência do empregador, tem em vista unicamente informar a Comissão, e não proteger os trabalhadores. Por outras palavras, a referida obrigação não foi estabelecida no interesse dos particulares afectados, mas rege unicamente as relações entre a Comissão e os Estados-Membros. Seria necessário deduzir da letra e do espírito das disposições em causa que a informação da Comissão constitui um dos elementos que fundamentam a protecção dos direitos e dos interesses que a directiva visa garantir aos trabalhadores de modo a que pudessem invocar a falta de notificação das medidas nacionais, a fim de obterem a sua não aplicação [40]. Ora, a análise das disposições dos artigos 4.°, n.° 3, e 11.° da directiva, bem como dos considerandos desta, não deixam, em meu enten-

38 — Acórdão CIA Security International, referido na nota 34 (n.° 50).

39 — No que respeita ao facto de o Tribunal de Justiça interpretar e aplicar a obrigação de notificação prévia, imposta pela Directiva 83/189, de maneira estrita, v. o acórdão de 17 de Setembro de 1996, Comissão/Itália (C-289/94, Colect., p. I-4405).

40 — É precisamente nisto que consistiu o recurso ao critério teleológico nos processos Enichem Base e o. e CIA Security International (já referido nas notas 29 e 34, respectivamente).

der, qualquer margem para uma interpretação nesse sentido [41].

51. Um critério ainda mais seguro para determinar quais são as consequências jurídicas que se prendem ao facto de a Comissão não ter sido informada, em conformidade com a directiva em causa, é o da existência ou da inexistência de um procedimento específico de controlo comunitário das medidas nacionais que foram notificadas às instituições comunitárias e o da subordinação da entrada em vigor da medida nacional ao acordo da autoridade comunitária de controlo. A simples obrigação de notificação prévia não basta. Esta obrigação deve estar prevista na directiva como fase preliminar de um controlo prévio concreto, sem o qual a falta de informação nunca é suficiente para que haja anulação ou não aplicação da medida nacional [42].

52. Tal controlo não está previsto nas disposições da directiva. Nem a Comissão nem qualquer outra instituição comunitária tem poderes de controlo sobre as medidas nacionais notificadas e o seu conteúdo e a sua validade também não são apreciados nem afectados de qualquer outra maneira. As diferenças relativamente ao caso da Directiva 83/189, que o Tribunal de Justiça examinou no processo CIA Security International, parecem-me evidentes. Por força desta última directiva, qualquer projecto nacional de natureza técnica, que seja notificado às instituições comunitárias, fica sujeito a um controlo concreto, durante o qual os outros Estados-Membros são eventualmente informados. Como autoridade de controlo competente, a Comissão dá o seu parecer ou solicita expressamente a alteração da regra técnica e pode também decidir medidas fundamentais (proposta de directiva, procedimento ao abrigo do artigo 169.° do Tratado) se entender que esta regra não é conforme à livre circulação de mercadorias. Este procedimento especial está limitado no tempo por prazos concretos, durante os quais a medida nacional não produz efeitos. A sua entrada em vigor, que é função do resultado do controlo comunitário, é adiada para uma data posterior à sua aprovação.

Por conseguinte, na falta de um controlo minucioso antes da entrada em vigor das medidas nacionais, controlo que se baseie na informação prévia de uma instituição comunitária e que proteja os interesses dos particulares (que a directiva tem em vista garantir), os particulares não podem invocar o incumprimento da obrigação de notificação prévia das medidas nacionais, imposta aos Estados-Membros, ainda que ela esteja expressamente prevista no texto da directiva, a fim de obter a não aplicação das medidas nacionais.

41 — Pelo contrário, no processo CIA Security International (referido na nota 34), como resulta dos considerandos da Directiva 83/189, a informação prévia da Comissão tem em vista proteger a livre circulação de mercadorias precisamente através do controlo das regras técnicas nacionais pelos órgãos comunitários competentes. A informação prévia das autoridades comunitárias quanto à existência e ao conteúdo das medidas nacionais constitui evidentemente a condição e o instrumento indispensável deste controlo, que se realiza no interesse das pessoas que querem fazer uso da livre circulação de mercadorias no plano comunitário.

42 — Nada exclui evidentemente que essa falta de notificação, que é constitutiva de uma violação de uma regra de direito comunitário, seja invocada pela Comissão com vista a tomar certas medidas contra o Estado-Membro ou a sancioná-lo. Ora, esta questão diz respeito às relações entre a Comunidade e os Estados-Membros e não altera nada no tocante às relações entre as autoridades nacionais e os particulares.

53. De acordo com o que fica acima exposto, o incumprimento da obrigação de notificação das medidas nacionais, imposta pelas disposições dos artigos 11.° e 4.°, n.° 3, da directiva, não é oponível pelos particulares no âmbito de um processo perante os órgãos jurisdicionais nacionais e também não pode conduzir à anulação ou à não aplicação desta medida nacional. Neste sentido, pelo menos, estas disposições não sujeitam os Estados-Membros a obrigações suficientemente precisas e incondicionais que sejam susceptíveis de criar direitos correspondentes na esfera jurídica dos particulares e que estes possam invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

54. Por conseguinte, no que diz respeito ao litígio na causa principal, pendente perante o órgão jurisdicional nacional e no âmbito da qual as questões supracitadas foram colocadas a título prejudicial, deve notar-se que, com base nesta análise, o exame da questão de saber em que medida os limites, previstos pelo code du travail francês para a garantia de pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados, foram ou não notificados à Comissão, não tem interesse prático para a solução deste litígio. De acordo com o mesmo modo de ver, os elementos que o Governo francês e a Comissão [43] apresentaram para fundamentar a sua alegação segundo a qual a Comissão tinha sido informada da existência da disposição nacional em causa não são determinantes para dirimir este mesmo litígio.

Ora, em meu entender, é de qualquer modo útil — sobretudo se o Tribunal de Justiça não seguir a resposta que proponho — enviar para informação ao órgão jurisdicional da causa principal, isto é, à cour d'appel de Douai, os elementos de facto que foram carreados para os autos pela primeira vez durante a fase escrita do processo perante o Tribunal de Justiça.

Conclusão

55. Tendo em conta tudo o que fica dito, proponho ao Tribunal de Justiça que responda nos seguintes termos às questões que foram colocadas a título prejudicial:

«1) O artigo 4.° da Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes

43 — V. *supra*, n.os 12 e segs.

à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, contém uma obrigação precisa e incondicional para os Estados-Membros no sentido de garantir aos trabalhadores pelo menos o pagamento do montante mínimo da garantia de pagamento dos seus créditos em dívida que não foram pagos por força da insolvência do devedor, tal como está previsto nos n.os 1 e 2 do artigo supracitado, após terem escolhido, dentre os métodos de cálculo previstos no n.º 2, aquele que é menos oneroso para a instituição de garantia nacional.

2) As disposições do artigo 4.º, n.º 3, da Directiva 80/987, já referida, não têm, em si mesmas, quaisquer efeitos directos no ordenamento jurídico nacional, no sentido de limitarem os direitos dos trabalhadores que resultam de outras disposição da directiva. Todavia, se os Estados-Membros tiverem fixado limites nacionais para a garantia de pagamento dos créditos em dívida, na acepção do artigo 4.º, n.º 3, da directiva já referida, os trabalhadores não podem invocar a falta de notificação desses limites nacionais à Comissão, prevista no último parágrafo do número já referido e no artigo 11.º da mesma directiva, para pedir aos órgãos jurisdicionais nacionais que anulem ou não apliquem esses limites.»