ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
8 de Junho de 1994 *

No processo C-383/92,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Karen Banks, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por Sue Cochrane, e depois por John E. Collins, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por Derrick Wyatt, QC, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração que, ao não transpor correctamente para o direito interno diversas disposições da Directiva 75/129/CEE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos despedimentos colectivos (JO L 48, p. 29; EE 05 F2 p. 54), o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (relator), P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: J.-G. Giraud

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 12 de Janeiro de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 2 de Março de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Outubro de 1992, a Comissão das Comunidades Europeias intentou uma acção, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, com vista a obter a declaração de que, ao não transpor correctamente para o direito interno diversas disposições da Directiva 75/129/CEE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos despedimentos colectivos

(JO L 48, p. 29; EE 05 F2 p. 54, a seguir a «directiva»), o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

2 A directiva, que tem por base, designadamente, o artigo 100.° do Tratado CEE, visa «reforçar a protecção dos trabalhadores em caso de despedimento colectivo, tendo em conta a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade» (primeiro considerando). Constata que, apesar de uma evolução convergente, subsistem diferenças entre as disposições em vigor nos Estados-membros da Comunidade no que respeita às modalidades e ao processo dos despedimentos colectivos, bem como às medidas susceptíveis de atenuar as consequências destes despedimentos para os trabalhadores (segundo considerando). Sublinha que estas diferenças podem ter uma incidência directa no funcionamento do mercado comum (terceiro considerando). Entende necessário «promover a aproximação, numa via de progresso, nos termos do artigo 117.° do Tratado», das legislações dos Estados-membros sobre despedimentos colectivos (quinto considerando).

3 A directiva é aplicável, nos termos do artigo 1.°, n.° 1, alínea a), aos «despedimentos efectuados por um empregador, por um ou vários motivos não inerentes à pessoa do trabalhador, quando o número de despedimentos verificados» responder a um dos critérios escolhido pelo Estado-membro de entre os dois que fixa a directiva.

4 O artigo 2.° da directiva prevê um processo de consulta e de informação dos representantes dos trabalhadores.

5 Os artigos 3.° e 4.° da directiva determinam as disposições aplicáveis ao processo de despedimento colectivo. O artigo 3.° estatui que o empregador deve notificar por escrito a autoridade pública competente de qualquer projecto de despedimento colectivo. Os representantes dos trabalhadores são informados desta notificação e podem transmitir as suas eventuais observações à autoridade pública competente. O artigo 4.° estipula, nomeadamente, que os despedimentos colectivos não podem produzir efeitos antes de decorridos 30 dias após a notificação do seu projecto à

autoridade pública. Esta aproveitará o prazo para procurar soluções para os problemas criados pelos despedimentos colectivos previstos.

6 Por força do artigo 6.°, n.° 1, da directiva, os Estados-membros devem adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à directiva no prazo de dois anos a contar da sua notificação. Tendo a directiva sido notificada aos Estados-membros em 19 de Fevereiro de 1975, aquele prazo expirou em 19 de Fevereiro de 1977.

7 No Reino Unido, as disposições da directiva foram transpostas por meio das disposições do Employment of Protection Act 1975 (lei de 1975 sobre a protecção do emprego, a seguir «EPA»).

8 No entender da Comissão, a legislação britânica não satisfaz as exigências da directiva, nem as obrigações decorrentes do artigo 5.° do Tratado, pelas seguintes razões. Em primeiro lugar, o EPA não permite assegurar uma informação e uma consulta dos representantes dos trabalhadores em todos os casos considerados na directiva porquanto, nem esta lei, nem qualquer outra disposição do direito britânico, prevêem a designação de representantes dos trabalhadores quando a entidade patronal se recusa a reconhecê-los. Em segundo lugar, o âmbito de aplicação do EPA, limitado aos«despedimentos colectivos», é mais restrito que o da directiva que se aplica a todos os despedimentos não inerentes à pessoa do trabalhador por conta de outrem. Em terceiro lugar, o EPA não assegura que a consulta dos trabalhadores tenha em vista alcançar um acordo e se debruce sobre as posibilidades de evitar ou reduzir os despedimentos, ou ainda atenuar-lhe as consequências. Em quarto lugar, o EPA não comporta sanções eficazes contra a entidade patronal que não respeite as obrigações de informação e de consulta dos representantes dos trabalhadores estatuídas pela directiva.

Quanto à primeira acusação

9 A primeira acusação da Comissão tem a ver com a transposição, pelo direito britânico, dos artigos 2.° e 3.° da directiva.

10 O artigo 2.° da directiva estabelece que, sempre que o empregador tencione efectuar despedimentos colectivos, deve proceder a consultas aos representantes dos trabalhadores, com o objectivo de chegar a um acordo. As consultas incidirão, pelo menos, sobre as possibilidades de evitar ou reduzir os despedimentos colectivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências. O empregador deve fornecer aos representantes dos trabalhadores todas as informações úteis e, em qualquer caso, através de uma comunicação escrita, os motivos do despedimento, o número de trabalhadores a despedir, o número de trabalhadores habitualmente empregados e o período no decurso do qual se pretende efectuar os despedimentos.

11 O artigo 3.° da directiva determina que o empregador deve notificar por escrito a autoridade pública competente de qualquer projecto de despedimento colectivo. A notificação deve conter todas as informações úteis respeitantes ao projecto de despedimento colectivo e às consultas aos representantes dos trabalhadores previstas no artigo 2.° da directiva (n.° 1). Cópia desta notificação deve ser remetida aos representantes dos trabalhadores que podem transmitir as suas eventuais observações à autoridade pública competente (n.° 2).

12 De acordo com o artigo 1.°, n.° 1, alínea b), da directiva, entende-se por «representantes dos trabalhadores os representantes dos trabalhadores previstos na legislação ou pela prática dos Estados-membros».

13 A Comissão sustenta que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.° e 3.° da directiva ao não prever o mecanismo

de designação dos representantes dos trabalhadores na empresa quando a entidade patronal se recusa a reconhecê-los. Em sua opinião, o efeito útil dos artigos 2.° e 3.° da directiva exige que os Estados-membros adoptem todas as disposições para que, sem excepção, os representantes dos trabalhadores sejam designados na empresa, sem o que não podem ser respeitadas as obrigações de informação e de consulta, bem como o direito de apresentar observações à autoridade pública previstos pela directiva. Alega que o direito britânico, ao impedir a designação de representantes dos trabalhadores na empresa quando a entidade patronal dela discorda, não preenche essa condição.

14 O Governo do Reino Unido admite que no seu país a representação dos trabalhadores na empresa assenta, tradicionalmente, no reconhecimento voluntário dos sindicatos por parte da entidade patronal e, assim, se esta não reconhece o sindicato não está sujeita às obrigações estabelecidas pela directiva. Mas sustenta que a directiva não pretendeu alterar as regras ou práticas nacionais de designação dos representantes dos trabalhadores. Sublinha que, no seu artigo 1.°, n.° 1, alínea b), a directiva especifica que entende por representantes dos trabalhadores os «previstos na legislação ou pela prática dos Estados-membros». Alega também que a directiva se fica por uma harmonização parcial das normas de protecção dos trabalhadores aquando dos despedimentos colectivos e não impõe aos Estados-membros a previsão de uma representação específica dos trabalhadores com vista a dar cumprimento às obrigações que define.

15 A tese do Governo do Reino Unido não pode ser acolhida.

16 Ao harmonizar as disposições aplicáveis aos despedimentos colectivos, o legislador comunitário entendeu, ao mesmo tempo, assegurar uma tutela comparável dos direitos dos trabalhadores nos diferentes Estados-membros e aproximar os encargos que tais normas de protecção implicam para as empresas da Comunidade.

17 Com esse escopo, os artigos 2.° e 3.°, n.° 2, da directiva estatuem o princípio de que os representantes dos trabalhadores devem ser informados e consultados sobre as modalidades dos despedimentos colectivos previstos, bem como sobre a possibilidade de evitar ou reduzir o seu número ou os seus efeitos, e de que esses representantes devem poder transmitir as suas observações à autoridade pública competente.

18 Por força do artigo 6.°, n.° 1, da directiva, os Estados-membros dispõem de um prazo de dois anos a contar da notificação da directiva para alterar, se necessário, o direito nacional a fim de lhe darem cumprimento neste ponto.

19 A interpretação dos artigos 2.° e 3.°, n.° 2, da directiva não é posta em causa pelo teor do artigo 1.°, n.° 1, alínea b), da directiva, ao contrário do sustentado pelo Governo do Reino Unido. Com efeito, o artigo 1.°, n.° 1, alínea b), da directiva não opera um reenvio puro e simples para as disposições em vigor nos Estados-membros no concernente à designação dos representantes dos trabalhadores. Deixa unicamente aos Estados-membros o encargo de determinar as modalidades de designação dos representantes dos trabalhadores que devem ou podem intervir, segundo os casos, no processo de despedimentos colectivo, por força dos artigos 2.° e 3.°, n.° 2, da directiva.

20 A interpretação sugerida pelo Governo do Reino Unido permitiria aos Estados-membros determinar os casos em que os representantes dos trabalhadores podem ser informados e consultados e podem intervir uma vez que a informação, a consulta e a intervenção junto da autoridade pública dos representantes dos trabalhadores apenas é possível nas empresas em que é prevista, pelo direito nacional, a designação desses representantes. Esta interpretação permitiria aos Estados-membros retirar aos artigos 2.° e 3.°, n.° 2, da directiva o seu pleno efeito.

21 Ora, o Tribunal de Justiça julgou, em especial no acórdão de 6 de Julho de 1982, Comissão/Reino Unido (61/81, Recueil, p. 2601), contrária ao direito comunitário

uma legislação nacional que permite obstar à protecção garantida incondicionalmente aos trabalhadores por uma directiva.

22 O Governo do Reino Unido sustenta outrossim que a directiva não impõe aos Estados-membros a previsão de um mecanismo específico de representação dos trabalhadores unicamente com o fim de dar cumprimento às obrigações da directiva quando não há representantes dos trabalhadores na empresa à luz do direito nacional.

23 Se é certo que a directiva não contém nenhuma disposição destinada a regulamentar expressamente essa hipótese, esta circunstância não prejudica as disposições conjugadas dos artigos 2.°, 3.° e 6.° da directiva, que impõem aos Estados-membros a adopção de todas as medidas necessárias para que os trabalhadores sejam informados e consultados por intermédio de representantes em caso de despedimentos colectivos.

24 Por último, o Governo do Reino Unido, baseando-se no facto de a directiva realizar uma harmonização parcial das normas de protecção dos trabalhadores, entendeu não alterar as normas nacionais em matéria de representação dos trabalhadores.

25 É certo que a directiva assegura apenas uma harmonização parcial das normas de protecção dos trabalhadores em caso de despedimentos colectivos (v., neste sentido, acórdão de 12 de Fevereiro de 1985, Nielsen & Søn, 284/83, Recueil, p. 553). A directiva não pretende, assim, instaurar uma harmonização do conjunto dos sistemas nacionais de representação dos trabalhadores na empresa. Contudo, o carácter limitado desta harmonização não pode retirar efeito útil às disposições da directiva, nomeadamente, as dos seus artigos 2.° e 3.° Em especial, não pode obstar a que os Estados-membros sejam obrigados a adoptar todas as medidas úteis para que os representantes dos trabalhadores sejam designados com vista a satisfazer as obrigações previstas pelos artigos 2.° e 3.°, da directiva.

26 É o próprio Governo do Reino Unido que reconhece que, no estado actual do direito britânico, os trabalhadores afectados por despedimentos colectivos não beneficiam da protecção estatuída nos artigos 2.° e 3.° da directiva quando a entidade patronal se opõe à existência de uma representação de trabalhadores na sua empresa.

27 Nestas condições, o direito britânico, que consente à entidade patronal a faculdade de pôr em causa a protecção prevista a favor dos trabalhadores nos artigos 2.° e 3.° da directiva, deve ser considerado contrário às disposições destes artigos (v., por analogia, acórdão Comissão/Reino Unido, já referido).

28 Daí decorre que a primeira acusação da Comissão deve ser acolhida.

Quanto à segunda acusação

29 A Comissão sustenta que as disposições do EPA tem um âmbito de aplicação mais restrito que o fixado pela directiva. No seu entender, o EPA apenas se aplica, nos termos dos artigos 99.° e 100.°, aos «despedimentos por motivos económicos», ou seja, de acordo com a interpretação dada a estes termos pelos órgãos jurisdicionais britânicos, aos casos de cessação ou de redução da actividade de uma empresa, ou nos de diminuição da procura de um trabalho de um tipo especial, quando, segundo o seu artigo 1.°, n.° 1, alínea a), a directiva se aplica aos «despedimentos colectivos», isto é, aos despedimentos por um ou vários motivos não inerentes à pessoa dos trabalhadores, o que cobre outras hipóteses que não o «despedimento económico».

30 O Governo do Reino Unido admitiu, na resposta ao pedido de interpelação para cumprimento que lhe dirigiu a Comissão, que o direito britânico não dava integral cumprimento à directiva neste ponto.

31 Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, alínea a), da directiva, «entende-se por despedimentos colectivos os despedimentos efectuados por um empregador, por um ou vários motivos não inerentes à pessoa dos trabalhadores, quando o número de despedimentos a abranger» responde ao critério escolhido pelo Estado-membro dos dois que fixa a directiva.

32 Basta constatar que a noção de «despedimentos por razões económicas», que determina o âmbito de aplicação do EPA e cuja interpretação pela Comissão não foi contestada pelo Governo do Reino Unido, não cobre a totalidade dos casos de«despedimentos colectivos» visados pela directiva. Em especial, como o realça a Comissão, não abarca o caso em que os trabalhadores são despedidos após reorganização da empresa independente do nível de actividade desta última.

33 A segunda acusação da Comissão deve, em consequência, ser acolhida.

Quanto à terceira acusação

34 A Comissão sustenta que o EPA transpõe incompletamente as disposições do artigo 2.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva, porque obriga simplesmente a entidade patronal a consultar os representantes sindicais sobre os despedimentos previstos, a «tomar em consideração» as observações destes representantes e a responder-lhes e, se não aceita essas observações, a «indicar as razões», quando o artigo 2.°, n.° 2, da directiva, determina que as consultas incidirão «pelo menos sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos colectivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências».

35 O Governo do Reino Unido admite que a sua legislação não é conforme com a directiva nestes pontos.

36 A este propósito, basta salientar que as disposições do EPA não impõem à entidade patronal a consulta dos representantes dos trabalhadores «com o objectivo de chegar a um acordo», como o exige o artigo 2.°, n.° 1, da directiva, ao não especificar que as consultas devem versar, pelo menos, «sobre as possibilidades de evitar ou reduzir os despedimentos colectivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências», como prescreve o artigo 2.°, n.° 2, da directiva.

37 A terceira acusação da Comissão deve, em consequência, ser acolhida.

Quanto à quarta acusação

38 A Comissão sustenta que o Governo do Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe impõe o artigo 5.° do Tratado na medida em que as sanções previstas pelo EPA no caso de não cumprimento pela entidade patronal das suas obrigações de consulta e informação dos representantes dos trabalhadores não são suficientemente dissuasivas. Alega que as indemnizações que, sendo caso disso, a entidade patronal pode ser condenada a pagar aos trabalhadores se não consulta ou não informa os representantes dos trabalhadores substituem-se, no todo ou em parte, aos montantes que está obrigada a pagar aos trabalhadores.

39 O Governo do Reino Unido reconhece que a sua legislação não é conforme com as exigências do Tratado neste ponto e limita-se a alegar que para obviar ao facto foi submetido ao Parlamento um projecto de lei.

40 Quando uma directiva comunitária não prevê uma sanção específica no caso de violação das suas disposições ou remete, nesse ponto, para as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, o artigo 5.° do Tratado impõe aos Estados-membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário. Para esse efeito, ao mesmo tempo que conservam a possibilidade de escolher as sanções, devem, designadamente, velar para que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições, substantivas e de processo, análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo (v., para os regulamentos comunitários, os acórdãos de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia, 68/88, Colect., p. 2965, n.^{os} 23 e 24, e de 2 de Outubro de 1991, Vandevenne e o., C-7/90, Colect., p. I-4371, n.° 11).

41 No caso vertente, resulta da redacção do artigo 102.°, n.° 3, do EPA, que a indemnização dita «de protecção» que, sendo caso disso, a entidade patronal pode ser condenada a pagar ao trabalhador despedido se não cumpre a obrigação de consulta e de informação dos representantes dos trabalhadores prevista nesta lei é deduzida dos montantes que, por outro lado, pode ser obrigada a pagar a esse trabalhador nos termos do contrato de trabalho celebrado com este ou em razão da rescisão desse contrato, se os montantes são superiores à indemnização «de protecção» e, no caso contrário, os montantes assim devidos ao trabalhador são deduzidos da indemnização «de protecção» se o montante desta é superior.

42 Ao prever que a indemnização «de protecção» se substitue à totalidade ou parte dos montantes devidos, por outro lado, pela entidade patronal ao trabalhador nos termos do contrato de trabalho celebrado com este ou em razão da rescisão desse contrato, a legislação britânica retira, em grande medida, a esta sanção o seu efeito prático e o seu carácter dissuasivo. Além disso, a entidade patronal apenas é penalizada moderada ou ligeiramente pela sanção na medida em que o montante da indemnização «de protecção» a que é condenada ultrapasse o montante que deve, por outro lado, ao interessado e, unicamente, nessa medida.

43 Daí se infere que a quarta acusação da Comissão procede.

44 Resulta das considerações que precedem que, ao não prever a designação dos representantes dos trabalhadores quando esta designação não obtém o acordo da entidade patronal, ao prever um âmbito de aplicação das disposições legislativas destinadas a dar cumprimento à directiva mais restrito que o previsto nesta, ao não obrigar a entidade patronal que prevê proceder a despedimentos colectivos a consultar os representantes dos trabalhadores tendo em vista alcançar um acordo e relativamente às matérias enunciadas na directiva e ao não prever uma sanção eficaz no caso de não se verificar a consulta dos representantes dos trabalhadores como o exige a directiva, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva e do artigo 5.° do Tratado CEE.

Quanto às despesas

45 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas.

46 Tendo o Reino Unido sido vencido na sua argumentação, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **Ao não prever a designação de representantes dos trabalhadores quando esta designação não obtém o acordo da entidade patronal, ao prever um âmbito de aplicação do regulamento que visa aplicar a Directiva 75/129/CEE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1975, relativa à aproximação das legislações**

dos Estados-membros respeitantes aos despedimentos colectivos, ao não obrigar a entidade patronal que prevê proceder a despedimentos colectivos a consultar os representantes dos trabalhadores tendo em vista alcançar um acordo e relativamente às matérias enunciadas na directiva e ao não prever sanção eficaz no caso de não se verificar a consulta dos representantes dos trabalhadores como o exige a directiva, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva e do artigo 5.° do Tratado CEE.

2) O Reino Unido é condenado nas despesas.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Junho de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due