ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
25 de Julho de 1991 *

No processo C-208/90,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela High Court da Irlanda, destinado a obter, no litígio pendente nesse órgão jurisdicional entre

Theresa Emmott

e

Minister for Social Welfare e Attorney General,

uma decisão a título prejudicial sobre a conjugação entre os prazos processuais nacionais e o efeito directo do n.° 1 do artigo 4.° da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Língua do processo: inglês.

vistas as alegações escritas apresentadas:

— em representação de Theresa Emmott, por Mary Robinson, senior counsel, e Gerard Durcan, barrister-at-law, mandatados por Gallagher Shatter, solicitors,

— em representação do Governo irlandês e dos requeridos no processo principal, por Louis J. Dockery, chief state solicitor, na qualidade de agente, assistido por David Byrne, senior counsel, e Aindrias O'Caoimh, barrister-at-law,

— em representação do Governo neerlandês, por B. R. Bot, secretário-geral dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por Hussein A. Kaya, treasury solicitor, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Karen Banks, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Theresa Emmott, representada por Mary Finlay, senior counsel, do Governo irlandês, do Governo do Reino Unido, representado por C. Vajda, barrister, e da Comissão, na audiência de 20 de Fevereiro de 1991,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 23 de Abril de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 22 de Junho de 1990, que deu entrada no Tribunal de Justiça no dia 12 de Julho do mesmo ano, a High Court da Irlanda colocou ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial essencialmente destinada a saber se um Estado-membro que não tenha transposto correctamente a Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174, a seguir «directiva»), pode opor-se, pelo facto de terem expirado os prazos estabelecidos pela legislação nacional, a que um particular actue judicialmente no sentido de obter o reconhecimento de direitos resultantes de disposições da referida directiva, suficientemente precisas e incondicionais para poderem ser invocadas perante o juiz nacional.

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio entre T. Emmott, por um lado, e o Minister for Social Welfare e o Attorney General da Irlanda, por outro, a propósito do suplemento de prestações sociais reclamado pela interessada com base no n.° 1 do artigo 4.° da directiva.

3 Esta disposição proíbe qualquer discriminação em razão do sexo, nomeadamente no que respeita ao cálculo das prestações, incluindo os acréscimos devidos na qualidade de cônjuge e por pessoa a cargo. O artigo 5.° dispõe que os Estados-membros tomarão as medidas necessárias a fim de serem suprimidas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade de tratamento. Por força do artigo 8.°, os Estados-membros eram obrigados a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva no prazo de seis anos a contar da sua notificação, ou seja, até 23 de Dezembro de 1984.

4 A directiva foi transposta para direito irlandês pelo Social Welfare (n.° 2) Act de 16 de Julho de 1985, cujas disposições, no entanto, só entraram em vigor em diferentes datas do ano de 1986. Essa lei, que não se previu tivesse efeitos retroactivos a 23 de Dezembro de 1984, passou a estabelecer uma taxa de prestações uniforme para os homens e as mulheres e sujeitou a condições idênticas o direito aos acréscimos por adulto e filhos a cargo.

5 Em 12 de Dezembro de 1986, o Minister for Social Welfare adoptou as Social Welfare (Preservation of Rights) (n.° 2) Regulations de 1986 (Statutory Instrument n.° 422 de 1986). Esta regulamentação tinha por efeito reservar transitoriamente a atribuição de pagamentos compensatórios periódicos aos homens casados que, após a entrada em vigor da lei de 16 de Julho de 1985, já referida, tivessem perdido o direito aos acréscimos automáticos de prestações da segurança social por adulto a cargo. A aplicação dessas disposições transitórias foi várias vezes prorrogada até 2 de Janeiro de 1989.

6 No quadro de um processo anterior, desencadeado por duas mulheres casadas que reclamavam aos mesmos requeridos o pagamento do mesmo montante de prestações da segurança social que o pago aos homens casados com uma situação familiar idêntica à das requerentes, o Tribunal de Justiça, pronunciando-se sobre uma questão prejudicial que lhe foi colocada pela High Court da Irlanda, declarou que o n.° 1 do artigo 4.° da directiva podia ser invocado a partir de 23 de Dezembro de 1984 para afastar a aplicação de qualquer norma nacional não conforme com o referido artigo e que, na falta de medidas de aplicação desta disposição, as mulheres tinham direito a que lhes fosse aplicado o mesmo regime que aos homens que se encontrassem em situação análoga (ver acórdão de 24 de Março de 1987, McDermott e Cotter, 286/85, Colect., p. 1453).

7 Por acórdão de 13 de Março de 1991, Cotter e McDermott (C-377/89, Colect., p. I-1155), proferido sobre reenvio prejudicial da Supreme Court da Irlanda apresentado no âmbito de novas pretensões apresentadas pelas mesmas requerentes no processo principal, o Tribunal de Justiça respondeu que o n.° 1 do artigo 4.° da directiva devia ser interpretado no sentido de que as mulheres casadas tinham direito a receber os mesmos acréscimos de prestações e pagamentos compensatórios que os atribuídos aos homens casados com uma situação familiar idêntica à delas, mesmo que daí resultassem duplos pagamentos ou uma violação da proibição de enriquecimento sem causa consagrada no direito irlandês.

8 Segundo o citado acórdão (ver n.° 24), a directiva não prevê qualquer derrogação ao princípio da igualdade de tratamento previsto no n.° 1 do artigo 4.° que possa permitir o prolongamento dos efeitos discriminatórios das disposições nacionais anteriores, de modo que um Estado-membro não pode manter, após 23 de Dezembro de 1984, desigualdades de tratamento pelo facto de as condições exigidas para o nascimento do direito aos pagamentos compensatórios serem anteriores a essa data. O facto de essas desigualdades resultarem de disposições transitórias não é susceptível de conduzir a uma apreciação diferente.

9 T. Emmott é casada e tem filhos a cargo. Recebe desde 2 de Dezembro de 1983 um subsídio de invalidez ao abrigo da legislação irlandesa de segurança social. Até 18 de Maio de 1986, recebeu o subsídio à taxa reduzida, aplicável na época a todas as mulheres casadas. Na sequência das alterações introduzidas na legislação irlandesa, o seu subsídio beneficiou de três ajustamentos: a partir de 19 de Maio de 1986, passou a receber um subsídio à taxa aplicável a um homem ou a uma mulher, sem no entanto beneficiar de acréscimos por filhos a cargo. Só a partir de 17 de Novembro de 1986 é que esses acréscimos lhe foram concedidos. Finalmente, em Junho de 1988, passou a beneficiar, com efeitos retroactivos a 28 de Janeiro de 1988, de uma pensão de invalidez à taxa pessoal normalmente aplicável a um homem ou a uma mulher, acrescida em virtude de ter filhos a cargo.

10 Logo após o acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1987, que acima citámos, T. Emmott iniciou uma troca de correspondência com o Minister for Social Welfare requerendo que lhe fosse reconhecido, desde 23 de Dezembro de 1984, o direito de beneficiar do mesmo montante de prestações que o pago a um homem casado que se encontrasse em situação idêntica à sua.

11 Por carta de 26 de Junho de 1987, o ministro respondeu à interessada afirmando que, pelo facto de a directiva ser ainda objecto de um litígio perante a High Court, nenhuma decisão poderia ser tomada sobre o seu pedido e que este seria analisado assim que fosse proferida uma decisão por aquele órgão jurisdicional.

12 Por despacho de 22 de Julho de 1988, a High Court autorizou a interessada a fazer um pedido de «judicial review» para efeitos de obtenção do pagamento das prestações alegadamente em dívida desde 23 de Dezembro de 1984, em violação do n.° 1 do artigo 4.° da directiva, isto é, um suplemento de pensão de invalidez à taxa pessoal adequada e acréscimos por adulto e filhos a cargo e pagamentos compensatórios. Todavia, o órgão jurisdicional nacional reservou a possibilidade de os requeridos invocarem o facto de a fiscalização jurisdicional ter sido requerida fora de prazo.

13 De entre as «Rules of the Superior Courts 1986», a disposição aplicável a este caso é a Order 84, Rule 21, n.° 1, cuja redacção é a seguinte:

«O pedido de autorização para uma "judicial review" (fiscalização jurisdicional) deve ser apresentado num prazo curto e, em qualquer caso, no prazo de três meses a contar da data em que os fundamentos do pedido se revelaram pela primeira vez, ou de seis meses quando se tratar de um pedido de "certiorari", a menos que o tribunal considere que não há lugar à prorrogação do prazo.»

14 Tendo as autoridades nacionais em causa alegado efectivamente que o atraso com que a interessada requereu a fiscalização impedia que fosse dado provimento ao seu pedido, a High Court, por despacho de 22 de Junho de 1990, decidiu colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1987, McDermott e Cotter (Colect., p. 1453), no qual o Tribunal de Justiça respondeu às questões apresentadas ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE pela High Court, interpretando o disposto no artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, da forma seguinte:

"1) O artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à proibição de qualquer discriminação em razão do sexo em matéria de segurança social podia, na ausência de execução da directiva, ser invocado, a partir de 23 de Dezembro de 1984, para afastar a aplicação de qualquer norma nacional não conforme com o referido artigo 4.°, n.° 1.

2) Na falta de medidas de aplicação do artigo 4.°, n.° 1, da directiva, as mulheres têm direito a que lhes seja aplicado o mesmo regime que aos homens que se encontrem em situação análoga, regime que permanece, na falta de execução da referida directiva, o único sistema de referência válido."

ser interpretado no sentido de que quando, em acção intentada perante um órgão jurisdicional nacional, com fundamento no n.° 1 do artigo 4.° dessa directiva, uma mulher casada pede para ser tratada de forma igual e que lhe seja paga uma compensação pela discriminação de que, alegadamente, foi vítima em virtude de não lhe terem sido aplicadas as normas aplicáveis aos homens que se encontrem na mesma situação, é contrária aos princípios gerais do direito comunitário a invocação pelas autoridades competentes do Estado-membro de normas processuais internas, em especial as relativas aos prazos, para se oporem a esses pedidos, de modo a restringirem ou recusarem essa compensação?»

15 Para mais ampla exposição do enquadramento jurídico e dos factos do litígio no processo principal, da tramitação processual, bem como das alegações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos dos autos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

16 Segundo jurisprudência assente (ver, entre outros, os acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, 33/76, Recueil, p. 1989; e de 9 de Novembro de 1983, San Giorgio, 199/82, Recueil, p. 3595), compete à ordem jurídica interna de cada Estado-membro, na falta de regulamentação comunitária na matéria, estabelecer as regras processuais das acções e recursos judiciais destinados a assegurar a protecção dos direitos que para os cidadãos resultam do efeito directo do direito comunitário, não podendo essas regras ser menos favoráveis do que as aplicáveis a acções ou recursos internos de idêntica natureza nem tornar impossível, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária.

17 Embora, em princípio, a fixação de prazos razoáveis, sob pena de caducidade, satisfaça as duas condições acabadas de indicar, sempre haverá que tomar em conta o carácter especial das directivas.

18 Nos termos do terceiro parágrafo do artigo 189.° do Tratado CEE, «a directiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios». Embora seja verdade que esta disposição reserva aos Estados-membros a liberdade de escolherem as vias e os meios destinados a assegurar a execução da directiva, o certo é que essa liberdade deixa intacta a obrigação que tem cada Estado destinatário de, na sua ordem jurídica interna, adoptar todas as medidas necessárias com vista a assegurar a plena eficácia da directiva, em conformidade com o objectivo por ela prosseguido (ver acórdão de 10 de Abril de 1984, Van Colson e Kamann, 14/83, Recueil, p. 1891).

19 A este propósito, há que recordar que os Estados-membros são obrigados a assegurar a plena aplicação da directiva de modo suficientemente claro e preciso, a fim de que, no caso de a directiva se destinar a criar direitos na esfera dos particulares, estes tenham a possibilidade de conhecer o verdadeiro alcance dos seus direitos e de os invocarem, se for caso disso, perante os órgãos jurisdicionais nacionais (ver, entre outros, o acórdão de 9 de Abril de 1987, Comissão/Itália, 363/85, Colect., p. 1733).

20 Só em circunstâncias excepcionais, designadamente quando um Estado-membro não tiver tomado as medidas de execução exigidas ou tiver adoptado medidas incompatíveis com uma directiva, é que o Tribunal de Justiça reconheceu o direito de os cidadãos invocarem judicialmente uma directiva contra um Estado-membro. Esta garantia mínima, decorrente do carácter vinculativo da obrigação imposta aos Estados-membros por efeito das directivas, não pode servir de justificação para que um Estado-membro não tome, em tempo útil, as medidas de aplicação adequadas ao objecto de cada directiva (ver acórdão de 6 de Maio de 1980, Comissão/Bélgica, 102/79, Recueil, p. 1473).

21 Efectivamente, enquanto a directiva não for correctamente transposta para direito nacional, os cidadãos não têm possibilidade de conhecer o verdadeiro alcance dos seus direitos. Essa situação de incerteza para os particulares subsiste mesmo após um acórdão no qual o Tribunal de Justiça tenha considerado que o Estado-membro em causa não cumpriu as obrigações decorrentes da directiva e mesmo que este Tribunal tenha reconhecido que alguma ou algumas disposições da directiva são suficientemente precisas e incondicionais para poderem ser invocadas perante um órgão jurisdicional nacional.

22 Só a transposição correcta da directiva porá fim a esse estado de incerteza e só no momento dessa transposição é que fica criada a situação jurídica necessária para exigir aos cidadãos que façam valer os seus direitos.

23 Daqui decorre que, enquanto a directiva não estiver correctamente transposta, o Estado-membro não pode invocar a extemporaneidade de um pedido apresentado por um particular com vista à protecção dos direitos que lhe são reconhecidos pelas disposições da directiva e que um prazo processual nacional só pode começar a correr a partir desse momento.

24 Por conseguinte, há que responder à questão prejudicial que o direito comunitário obsta a que as autoridades competentes de um Estado-membro invoquem normas processuais nacionais relativas aos prazos no âmbito de um pedido de um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais no sentido de obter a protecção dos direitos que lhe são directamente conferidos pelo artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7, enquanto esse Estado-membro não tiver transposto correctamente as disposições dessa directiva para a ordem jurídica interna.

Quanto às despesas

25 As despesas efectuadas pelos governos irlandês, neerlandês e do Reino Unido, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram alegações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pela High Court da Irlanda, por despacho de 22 de Junho de 1990, declara:

O direito comunitário obsta a que as autoridades competentes de um Estado-membro invoquem normas processuais nacionais relativas aos prazos no âmbito de um pedido de um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais no sentido de obter a protecção dos direitos que lhe são directamente conferidos pelo artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, enquanto esse Estado-membro não tiver transposto correctamente as disposições dessa directiva para a ordem jurídica interna.

Due O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Julho de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due