ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
10 de Julho de 1997 *

No processo C-373/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Pretura circondariale di Venezia (Itália), destinado a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Federica Maso e o.,

Graziano Gazzetta e o.

e

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Repubblica italiana,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 2.°, 3.°, n.° 2, 4.°, n.os 2 e 3, e 10.° 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 (JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219), bem como sobre a interpretação do princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares por uma violação do direito comunitário que lhe seja imputável,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann e M. Wathelet (relator), juízes,

advogado-geral: G. Cosmas,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação dos demandantes no processo principal, por G. Boscolo, advogado no foro de Veneza,

— em representação do Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), por A. Todaro e L. Cantarini, advogados no foro de Roma, e A. Mascia, advogado no foro de Veneza,

— em representação do Governo italiano, pelo professor U. Leanza, chefe do serviço do contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e S. Maass, Regierungsrätin z. A no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por L. Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por N. Green, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Patakia, membro do Serviço Jurídico, e E. Altieri, funcionário nacional destacado nesse mesmo serviço, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações dos demandantes no processo principal, representados por G. Boscolo, do Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), representado por A. Todaro e R. Sarto, advogados no foro de Roma, e por V. Morielli, advogado no foro de Nápoles, do Governo italiano, representado por D. Del Gaizo, do Governo do Reino Unido, representado por L. Nicoll, assistida por N. Green e S. Richards, barrister, e da Comissão, representada por M. Patakia, E. Altieri e L. Gussetti, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, na audiência de 3 de Outubro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Janeiro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 3 de Novembro de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 do mesmo mês, a Pretura circondariale di Venezia submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado, quatro questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 2.°, 3.°, n.° 2, 4.°, n.^{os} 2 e 3, e 10.° 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 (JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219, a seguir «directiva»), bem como sobre a interpretação do princípio da responsabilidade do Estado por prejuízos causados aos particulares por uma violação do direito comunitário que lhe seja imputável.

2 Essas questões foram suscitadas no quadro de uma acção movida por F. Maso e onze outros, bem como por G. Gazzetta e dezassete outros ao Istituto nazionale della previdenza sociale (a seguir «INPS») para reparação dos prejuízos sofridos por transposição tardia da directiva.

3 A directiva destina-se a garantir aos trabalhadores assalariados um mínimo comunitário de protecção em caso de insolvência do empregador, sem prejuízo de disposições mais favoráveis existentes nos Estados-Membros. Com esta finalidade, prevê designadamente garantias específicas para pagamento das remunerações em dívida.

4 Segundo o artigo 11.°, n.° 1, desta directiva, os Estados-Membros estavam obrigados a adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva até 23 de Outubro de 1983.

5 Não tendo a República Italiana cumprido esta obrigação, o Tribunal de Justiça declarou o incumprimento por acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Comissão/Itália (22/87, Colect., p. 143).

6 Além disso, no acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich I (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357), o Tribunal declarou que as disposições da directiva que definem os direitos dos trabalhadores devem ser interpretadas no sentido, por um lado, de que os interessados não podem invocar contra o Estado perante os órgãos jurisdicionais nacionais os direitos resultantes da directiva, na falta de medidas de execução tomadas dentro dos prazos e, por outro, que o Estado-Membro era obrigado a reparar os prejuízos causados aos particulares pela não transposição da directiva.

7 Em 27 de Janeiro de 1992, o Governo italiano adoptou, em execução do disposto no artigo 48.° da Lei de habilitação n.° 428 de 29 de Dezembro de 1990, o Decreto legislativo n.° 80, que transpôs a directiva (GURI n.° 36, de 13 de Fevereiro de 1992, a seguir «decreto legislativo»).

8 O n.° 7 do artigo 2.° do decreto legislativo fixa as condições para reparação dos prejuízos causados pela transposição tardia da directiva, remetendo para os

critérios fixados, em execução da directiva, para cumprimento da obrigação de pagamento das instituições de garantia a favor dos trabalhadores vítimas de insolvência do empregador respectivo. Esta disposição tem a seguinte redacção:

«Para determinar a indemnização que deve eventualmente ser concedida aos trabalhadores no quadro dos processos a que se refere o artigo 1.°, n.° 1 (isto é, a falência, a concordata, a liquidação administrativa coerciva e a administração extraordinária das grandes empresas em crise), para reparação dos prejuízos decorrentes da não transposição da Directiva 80/987/CEE, os prazos, as medidas e os critérios aplicáveis são os referidos nos n.^{os} 1, 2 e 4. A acção de indemnização deve ser intentada no prazo de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente decreto.»

9 O n.° 1 do mesmo artigo 7.° estabelece que a garantia abrange os

«créditos resultantes de contratos de trabalho que não os devidos pela cessação da relação laboral relativos aos três últimos meses da relação laboral compreendidos nos doze meses anteriores à:

a) data da medida que determina a instauração de um dos processos a que se refere o artigo 1.°, n.° 1».

10 Resulta do despacho de reenvio que o período de doze meses a que se refere esta última disposição é calculado retroactivamente a partir da data da decisão que declara a falência da empresa em causa (ou uma medida análoga de instauração de um processo de insolvência).

11 Além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do decreto legislativo:

«O pagamento efectuado pelo Fundo, nos termos do n.º 1, não pode exceder um montante igual a três vezes o montante máximo do subsídio mensal pago pela caixa de integração extraordinária dos salários, depois de deduzidos os descontos para a segurança social.»

12 A alínea c) do n.º 4 do artigo 2.º acrescenta que este pagamento não é cumulável com a indemnização por mobilidade concedida, nos termos da Lei n.º 223 de 23 de Julho de 1991, nos três meses seguintes à cessação da relação laboral.

13 Os demandantes no processo principal, cujos empregadores foram declarados em situação de falência a partir de 23 de Outubro de 1993 e antes da entrada em vigor do decreto legislativo, intentaram, na Pretura circondariale di Venezia, uma acção pedindo ao INPS a reparação do prejuízo sofrido pela transposição tardia da directiva.

14 Os demandantes alegaram ter direito a ser indemnizados pela totalidade dos créditos a seu favor com origem nos três últimos meses dos seus contratos de trabalho, incluindo, em relação a cada mês, a remuneração, as fracções mensais dos 13.º e 14.º mês, a compensação pelos dias de férias não gozados, os juros legais e a desvalorização da moeda desde a data da falência do respectivo empregador.

15 O órgão jurisdicional de reenvio teve dúvidas quanto à compatibilidade do regime de indemnização criado pelo decreto legislativo com o princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares por uma violação do direito comunitário, tal como este foi formulado no acórdão Francovich I, já referido, pelo facto de o decreto legislativo reduzir *a posteriori* e, nalguns casos, de modo significativo, o alcance da reparação que os particulares lesados podiam

reivindicar. O órgão jurisdicional de reenvio teve igualmente dúvidas sobre a compatibilidade de várias disposições do decreto legislativo com a directiva que executam.

16 Há que recordar a este respeito as disposições pertinentes da directiva.

17 Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, da directiva, considera-se que um empregador se encontra em estado de insolvência:

a) quando tenha sido instaurado um processo de satisfação colectiva dos credores do empregador, que permita a tomada em consideração dos créditos dos trabalhadores assalariados contra ele, e

b) quando a autoridade competente tenha decidido a instauração do processo, ou verificado o encerramento definitivo da empresa do empregador, bem como a insuficiência do activo disponível para justificar a instauração do processo.

18 O artigo 3.°, n.° 1, da directiva estabelece a obrigação, para os Estados-Membros, de tomar as medidas necessárias para que as instituições de garantia assegurem o pagamento dos créditos dos 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; esta é, nos termos do n.° 2 do artigo 30.°, à 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, ou, em alternativa, a da superveniência da insolvência ou da cessação do contrato ou da relação de trabalho ocorrida por força da insolvência.

19 Porém, segundo o artigo 4.°, n.° 2, da directiva, o pagamento pode ser limitado aos créditos em dívida relativos à remuneração respeitante a determinados períodos, em função da escolha efectuada pelos Estados-Membros nos termos do artigo 3.°, n.° 2, ou seja:

— os três últimos meses do contrato ou da relação de trabalho compreendidos no período dos seis meses anteriores à data da superveniência da insolvência do empregador;

— os três últimos meses do contrato ou da relação de trabalho anteriores à data do aviso prévio de despedimento dado ao trabalhador assalariado por força da insolvência do empregador;

— os dezoito últimos meses do contrato ou da relação de trabalho anteriores à data da superveniência da insolvência ou à da cessação do contrato ou da relação de trabalho ocorrida por força da insolvência, podendo os Estados-Membros limitar a obrigação de pagamento à remuneração referente a um período de oito semanas ou a diversos períodos parciais que perfaçam a mesma duração.

20 O artigo 4.°, n.° 3, da directiva autoriza, além disso, os Estados-Membros a fixar um limite máximo aos pagamentos, a fim de evitar o pagamento de importâncias que excedam a finalidade social da directiva.

21 Segundo o artigo 9.° da directiva, os Estados-Membros podem aplicar ou introduzir disposições mais favoráveis aos trabalhadores assalariados.

22 Finalmente, o artigo 10.° da directiva salvaguarda a faculdade de os Estados-Membros «tomarem as medidas necessárias para evitar abusos».

23 Tendo em consideração quanto precede, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O sistema do Tratado CE, tal como este foi delineado no acórdão Francovich, no domínio da responsabilidade perante os particulares de um Estado-Membro que não tenha cumprido obrigações comunitárias, pode ser interpretado de modo a que seja com ele compatível uma norma interna (artigo 2.°, n.° 7, em conjugação com o n.° 4, do Decreto legislativo italiano n.° 80 de 27 de Janeiro de 1992) que reduz *a posteriori* a medida da indemnização pelo dano já ocorrido?

2) A expressão "superveniência da insolvência" a que se referem o artigo 3.°, n.° 2, primeiro travessão, e o artigo 4.°, n.° 2, primeiro travessão, da Directiva 80/987/CEE refere-se à data do requerimento para instauração do processo de satisfação colectiva dos credores ou à data de instauração desse mesmo processo (ambas mencionadas no artigo 2.°)?

3) O artigo 4.°, n.° 3, e o artigo 10.° da directiva podem interpretar-se no sentido de que um Estado-Membro pode excluir o pagamento dos créditos laborais vencidos antes do despedimento, quando uma prestação diferente (no presente caso, a indemnização por mobilidade prevista nos artigos 4.° e 16.° da Lei n.° 223 de 23 de Julho de 1991) provê às necessidades dos trabalhadores que ficam desempregados nos meses a seguir ao despedimento?

4) A expressão "três últimos meses do contrato de trabalho", constante do artigo 4.°, n.° 2, deve ser entendida como referindo-se aos "últimos três meses de calendário", ou aos "três meses anteriores à cessação da relação de trabalho", mesmo quando esta ocorre numa data a meio de um mês?»

Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

24 O INPS sustenta que o direito comunitário não contém elementos que possam servir ao juiz nacional para resolver o litígio no processo principal, para além dos que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de precisar no acórdão Francovich I, já referido.

25 O INPS acrescenta que o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar as disposições de uma directiva que não tem efeito directo e que qualquer conflito entre o direito comunitário e o direito interno deve ser resolvido pela Corte costituzionale, que já se pronunciou quanto à validade do artigo 2.°, n.° 7, do decreto legislativo.

26 Segundo jurisprudência constante, compete unicamente aos órgãos jurisdicionais nacionais, aos quais é submetido um litígio e que devem assumir a responsabilidade da decisão judicial a proferir, apreciar, face às especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poderem proferir a sua decisão como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal de Justiça (v., designadamente, o acórdão de 21 de Março de 1996, Bruyère e o., C-297/94, Colect., p. I-1551, n.° 19). Só quando é manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra comunitária, solicitadas pela jurisdição nacional, não têm qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal pode o pedido prejudicial ser julgado inadmissível (v. nomeadamente o acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 61).

27 No presente caso, basta verificar que o regime instituído pelo decreto legislativo para indemnizar os trabalhadores por transposição tardia da directiva remete explicitamente para o disposto no decreto legislativo que transpôs essa mesma directiva na ordem jurídica italiana, e que o tribunal de reenvio considerou necessário pedir ao Tribunal de Justiça os elementos de interpretação em matéria de direito comunitário a fim de apreciar a compatibilidade com este das disposições nacionais em causa e da aplicação destas, pelo INPS, ao caso concreto.

28 Acresce que, nos termos do artigo 177.° do Tratado, o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade, independentemente de estes serem ou não directamente aplicáveis (acórdão de 20 de Maio de 1976, Mazzalai, 111/75, Recueil, p. 657, n.° 7, Colect., p. 291).

29 As objecções do INPS quanto à admissibilidade das questões prejudiciais e à competência do Tribunal de Justiça não podem, portanto, ser aceites.

30 O Governo italiano considera, por seu lado, que não constam do despacho de reenvio as informações de facto necessárias para permitir ao Tribunal de Justiça dar uma resposta útil e aos governos dos Estados-Membros, bem como às outras partes interessadas, apresentar observações nos termos previstos pelo artigo 20.° do Estatuto do Tribunal de Justiça. O reenvio deveria, por isso, ser julgado inadmissível.

31 Quanto a este aspecto, resulta dos n.^{os} 1 a 14 do presente acórdão e das observações apresentadas no Tribunal de Justiça, nomeadamente pelo próprio Governo italiano, que o Tribunal, tal como os governos dos Estados-Membros, as instituições e as outras partes interessadas foram suficientemente informados pelo despacho de reenvio do enquadramento de facto e jurídico em que se inserem as questões prejudiciais.

32 Em consequência, as objecções levantadas pelo Governo italiano quanto à admissibilidade do reenvio prejudicial não podem ser acolhidas. Deve assim responder-se às questões colocadas.

Quanto à primeira questão

33 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se, para efeitos de reparação dos prejuízos sofridos por trabalhadores por transposição tardia de uma directiva, um Estado-Membro lhes pode aplicar retroactivamente medidas de execução da directiva decididas tardiamente, incluindo as regras antiacumulação ou outras limitações da obrigação de pagamento da instituição de garantia por aquela previstas.

34 Deve recordar-se a este propósito que, tal como o Tribunal de Justiça tem decidido de forma reiterada, o princípio da responsabilidade do Estado por prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe são imputáveis é inerente ao sistema do Tratado (acórdãos Francovich I, já referido, n.° 35; de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.° 31); de 26 de Março de 1996, British Telecommunications, C-392/93, Colect., p. I-1631, n.° 38; de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553, n.° 24, e de 8 de Outubro de 1996, Dillenkofer e o., C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Colect., p. I-4845, n.° 20).

35 Quanto às condições em que um Estado-Membro é obrigado a reparar os danos assim causados, resulta da jurisprudência atrás referida que elas são em número de três, a saber, que a regra de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas (acórdãos Brasserie du pêcheur e Factortame, n.° 51; British Telecommunications, n.° 39; Hedley Lomas, n.° 25, e Dillenkofer e o., n.° 21, já referidos). A apreciação destas condições é função de cada tipo de situação (acórdão Dillenkofer e o., n.° 24).

36 Quanto à medida da reparação a cargo do Estado-Membro ao qual o incumprimento é imputável, decorre do acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 82, que a reparação deve ser adequada ao prejuízo sofrido, isto é, deve ser susceptível de garantir uma protecção efectiva dos direitos dos particulares lesados.

37 Finalmente, resulta de uma jurisprudência constante desde o acórdão Francovich I, já referido, n.os 41 a 43, que, com reserva do que precede, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, entendendo-se que as condições fixadas pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas de forma a tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

38 No caso vertente, o Tribunal de Justiça já declarou, no acórdão Francovich I, já referido, n.° 46, que o Estado-Membro está obrigado a reparar os prejuízos causados aos particulares pela não transposição da directiva no prazo prescrito.

39 No que respeita à medida da reparação do prejuízo que decorre de tal incumprimento, há que observar que a aplicação retroactiva e completa das medidas de execução da directiva aos trabalhadores vítimas da transposição tardia permite, em princípio, remediar as consequências indemnizáveis da violação do direito comunitário, na condição de a directiva ter sido regularmente transposta. Com efeito, esta aplicação deve ter por efeito garantir aos trabalhadores os direitos de que teriam beneficiado se a directiva tivesse sido transposta no prazo prescrito (v., também, o acórdão desta mesma data, Bonifaci e o. e Berto e o., C-94/95 e C-95/95, Colect., p. I-3969, n.os 51 a 54).

40 A aplicação retroactiva e completa das medidas de execução da directiva implica necessariamente que se possam igualmente aplicar eventuais regras antiacumulação previstas pelo acto de transposição, se estas não prejudicarem os direitos conferidos aos particulares pela directiva, bem como limitações da obrigação de pagamento da instituição de garantia, nas condições e segundo os critérios previstos pela directiva, quando o Estado-Membro limitou efectivamente essa obrigação ao transpor a directiva para a sua ordem jurídica interna.

41 No entanto, no quadro do litígio que tem que decidir, compete ao juiz nacional, à luz dos princípios que decorrem da jurisprudência do Tribunal de Justiça tal como foram recordados nos n.os 34 a 37 do presente acórdão, zelar por uma reparação adequada do prejuízo sofrido pelos beneficiários. Uma aplicação retroactiva, regular e completa das medidas de execução da directiva será suficiente para este fim, salvo se os beneficiários demonstrarem a existência de perdas complementares por eles sofridas pelo facto de não terem podido beneficiar em devido tempo das vantagens pecuniárias garantidas pela directiva, as quais também deverão ser reparadas.

42 Há, pois, que responder à primeira questão que, no quadro da reparação do prejuízo sofrido pelos trabalhadores pela transposição tardia da directiva, um Estado-Membro pode aplicar-lhes retroactivamente medidas de execução tardiamente adoptadas, incluindo nestas as regras antiacumulação ou outras limitações da obrigação de pagamento da instituição de garantia, desde que a directiva tenha sido regularmente transposta. No entanto, compete ao juiz nacional zelar por uma reparação adequada do prejuízo sofrido pelos beneficiários. Uma aplicação retroactiva, regular e completa, das medidas de execução da directiva será suficiente para este fim, salvo se os beneficiários demonstrarem a existência de prejuízos adicionais por eles sofridos pelo facto de não terem podido beneficiar em tempo útil das vantagens pecuniárias garantidas pela directiva, os quais também deverão ser reparados.

Quanto à segunda questão

43 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pretende, no essencial, saber o significado da expressão «superveniência da insolvência do empregador» utilizado nos artigos 3.°, n.° 2, e 4.°, n.° 2, da directiva; pergunta-se, mais particularmente, se a superveniência da insolvência do empregador, na acepção destas disposições, corresponde à data do pedido de instauração do processo para satisfação colectiva dos credores ou à da decisão de instauração desse mesmo processo, ambas referidas no artigo 2.°, n.° 1, da directiva.

44 Deve começar por se recordar que, no acórdão de 9 de Novembro de 1995, Francovich II (C-479/93, Colect., p. I-3843, n.° 18), o Tribunal considerou que resulta dos termos do artigo 2.°, n.° 1, da directiva que, para que um empregador seja considerado em estado de insolvência, é necessário, em primeiro lugar, que as disposições legislativas, regulamentares e administrativas do Estado-Membro em causa prevejam um processo destinado a satisfação colectiva dos credores à custa do património do empregador, em segundo lugar, que seja possível no quadro desse processo tomar em consideração os créditos dos trabalhadores assalariados resultantes de contratos ou de relações de trabalho, em terceiro lugar, que tenha sido pedida a instauração do processo e, em quarto lugar, que a autoridade competente nos termos das referidas disposições nacionais tenha ou decidido instaurar o processo, ou verificado o encerramento definitivo da empresa ou do estabelecimento do empregador, bem como a insuficiência do activo disponível para justificar a instauração do processo.

45 Assim, para que a directiva seja aplicável, devem ter-se verificado dois eventos: em primeiro lugar, deve ter sido apresentado à autoridade nacional competente um pedido de instauração de um processo de satisfação colectiva e, em segundo lugar, deve ter havido ou uma decisão de instauração do processo ou uma certificação do encerramento da empresa, em caso de insuficiência do activo.

46 Se o facto de se terem verificado os dois acontecimentos a que se refere o artigo 2.°, n.° 1, da directiva, condiciona o funcionamento da garantia prevista pela directiva, tal não pode, porém, servir para identificar os créditos não pagos objecto dessa mesma garantia. Este último aspecto é regulado pelos artigos 3.° e 4.° da directiva, que se referem a uma data necessariamente única até à qual deverão ter decorrido os períodos de referência previstos nesses artigos.

47 Assim, o artigo 3.° da directiva dá aos Estados-Membros a faculdade de escolher, entre várias possibilidades, a data até à qual as remunerações não pagas serão garantidas. É tendo em conta a escolha assim efectuada pelos Estados-Membros

que o artigo 4.°, n.° 2, da directiva determina os créditos não pagos que deverão, em qualquer caso, ser cobertos pela obrigação de garantia quando, como acontece no caso ora em apreço, um Estado-Membro decide, ao abrigo do artigo 4.°, n.° 1, limitar essa garantia no tempo.

48 No presente caso, o Estado italiano optou pela data da superveniência da insolvência do empregador, a que se referem os artigos 3.°, n.° 2, primeiro travessão, e 4.°, n.° 2, primeiro travessão, alargando o período de referência de seis para doze meses.

49 Resulta do que precede que, se a execução do sistema de protecção instituído pela directiva impõe tanto um pedido de instauração de um processo de satisfação colectiva dos credores, previsto pela legislação do Estado-Membro em causa, como uma decisão formal de instauração desse processo, a determinação dos créditos em dívida que devem ser garantidos pela directiva efectua-se, nos termos do disposto nos artigos 3.°, n.° 2, primeiro travessão, e 4.°, n.° 2, tendo como referência a superveniência da insolvência do empregador, que não coincide necessariamente com a data dessa decisão.

50 Com efeito, como resulta, aliás, das circunstâncias do caso em apreço, a decisão de instauração do processo de satisfação colectiva dos credores ou, mais precisamente, no presente caso, a sentença que declara a falência pode só ocorrer muito tempo depois do pedido de instauração do processo ou ainda da cessação dos períodos de emprego a que respeitam as remunerações não pagas, de modo que, se a superveniência da insolvência do empregador estivesse dependente da reunião das condições a que se refere o artigo 2.°, n.° 1, da directiva, o pagamento dessas remunerações poderia, tendo em conta as limitações temporais previstas no artigo 4.°, n.° 2, nunca ser garantido pela directiva, e isto por razões que poderiam ser estranhas ao comportamento dos trabalhadores. Esta última consequência seria contrária à finalidade da directiva que é, como resulta do seu primeiro considerando, a de garantir aos trabalhadores assalariados um mínimo comunitário de protecção em caso de insolvência do empregador.

51 A noção de superveniência da insolvência do empregador nem por isso pode ser equiparada, pura e simplesmente, como defendem os demandantes no processo principal, ao início da cessação de pagamento das remunerações. Com efeito, para identificar os créditos não pagos que devem ser garantidos pela directiva, os artigos 3.° e 4.°, n.° 2, referem-se a um período que se situa antes da data da superveniência da insolvência. Ora, se se seguisse a tese dos demandantes no processo principal, dever-se-ia concluir que, antes dessa data, o empregador não deixou, por definição, de pagar as remunerações — o que teria como consequência privar de sentido os artigos 3.° e 4.°, n.° 2, da directiva.

52 Tendo em consideração tanto a finalidade social da directiva como a necessidade de fixar, de modo preciso, os períodos de referência dos quais a directiva faz depender efeitos jurídicos, a expressão «superveniência da insolvência do empregador» utilizada nos artigos 3.°, n.° 2, e 4.°, n.° 2, da directiva, deve ser interpretada no sentido de que se refere à data do pedido de instauração do processo de satisfação colectiva dos credores, sendo certo que a garantia não pode ser concedida antes da decisão de instauração desse processo ou da verificação do encerramento definitivo da empresa, em caso de insuficiência do activo.

53 Esta definição da noção de superveniência da insolvência do empregador não pode, porém, prejudicar a faculdade dos Estados-Membros, reconhecida pelo artigo 9.° da directiva, de aplicar ou adoptar disposições mais favoráveis para os trabalhadores, tendo como objectivo designadamente cobrir as remunerações não pagas durante um período posterior à apresentação do pedido de instauração do processo de satisfação colectiva dos credores (v., igualmente, o acórdão desta mesma data, Bonifaci e o. e Berto e o., já referidos, n.^{os} 36 a 43).

54 Deve, assim, responder-se à segunda questão que a «superveniência da insolvência do empregador», a que se referem os artigos 3.°, n.° 2, e 4.°, n.° 2, da directiva, corresponde à data do pedido de instauração do processo de satisfação colectiva dos credores, sendo certo que a garantia não pode ser concedida antes da decisão de instauração desse processo ou da verificação do encerramento definitivo da empresa, em caso de insuficiência do activo.

Quanto à terceira questão

55 Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber se os artigos 4.°, n.° 3, e 10.° da directiva devem ser interpretados no sentido de que um Estado-Membro pode proibir a acumulação dos montantes garantidos pela directiva com uma indemnização do tipo da indemnização por mobilidade prevista nos artigos 4.° e 16.° da Lei n.° 223 de 23 de Julho de 1991, destinada a prover às necessidades de um trabalhador despedido nos três meses seguintes à cessação da relação laboral.

56 A este respeito deve recordar-se que o artigo 4.°, n.° 3, da directiva prevê a faculdade, para os Estados-Membros, de fixar um limite máximo à garantia de pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados, a fim de evitar o pagamento de montantes que excedam a finalidade social da directiva. Essa finalidade consiste, como se recordou no n.° 50 do presente acórdão, em garantir aos trabalhadores assalariados um mínimo comunitário de protecção em caso de insolvência do empregador, através do pagamento dos créditos em dívida resultantes de contratos ou de relações de trabalho respeitantes à remuneração de um determinado período.

57 Ora, resulta dos autos que a indemnização cuja acumulação com os créditos garantidos pela directiva o artigo 2.°, n.° 4, alínea c), do decreto legislativo proíbe não provém de contratos ou relações de trabalho, uma vez que só é paga, eventualmente, após o despedimento do trabalhador e não se destina, assim, a remunerar prestações efectuadas no quadro de uma relação laboral.

58 Acresce que, se o artigo 10.° da directiva permite aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para evitar abusos, nem o despacho de reenvio nem as

observações apresentadas no Tribunal contêm argumentação no sentido de demonstrar a existência de qualquer abuso que a regra antiacumulação em causa se destinaria a evitar.

59 Deve, por conseguinte, responder-se à terceira questão que os artigos 4.°, n.° 3, e 10.° da directiva devem ser interpretados no sentido de que um Estado-Membro não pode proibir a acumulação dos montantes garantidos pela directiva com uma indemnização do tipo da indemnização por mobilidade prevista pelos artigos 4.° e 16.° da Lei n.° 223 de 23 de Julho de 1991, que se destina a prover às necessidades de um trabalhador despedido nos três meses seguintes à cessação da relação de trabalho.

Quanto à quarta questão

60 Com a quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber o significado da expressão «três últimos meses do contrato de trabalho ou da relação de trabalho» utilizada no artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

61 Há que recordar que o artigo 4.°, n.° 2, da directiva garante o pagamento dos créditos em dívida relativos à remuneração referente

— aos três últimos meses do contrato de trabalho ou da relação de trabalho que estejam ou compreendidos no período dos seis meses anteriores à data da superveniência da insolvência do empregador, ou que sejam anteriores à data do aviso prévio de despedimento dado ao trabalhador por força da insolvência do empregador,

— ou ainda 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, podendo este período ser limitado pelos Estados-Membros a oito semanas ou a diversos períodos parciais que perfaçam a mesma duração.

62 Resulta da finalidade da directiva que o período de três meses, a que se referem as remunerações garantidas pelo artigo 4.°, n.° 2, se conta por meses de calendário, no sentido de que este período representa um espaço de tempo compreendido entre o dia do mês correspondente ao termo a que se refere o artigo 4.°, n.° 2, da directiva e o mesmo dia do terceiro mês anterior.

63 Com efeito, como salientaram os Governos alemão e do Reino Unido, a limitação da garantia aos três últimos meses civis, qualquer que tenha sido a data em que se verificou o termo a que se refere o artigo 4.°, n.° 2, da directiva, poderia ter consequências nefastas para os beneficiários da directiva, no caso de a superveniência da insolvência se verificar no último dia do mês civil.

64 Deve, por conseguinte, responder-se à quarta questão que a expressão «três últimos meses do contrato de trabalho ou da relação de trabalho» utilizada no artigo 4.°, n.° 2, da directiva deve ser interpretada no sentido de que se refere a três meses de calendário.

Quanto às despesas

65 As despesas efectuadas pelos Governos italiano, alemão e do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela Pretura circondariale di Venezia, por despacho de 3 de Novembro de 1995, declara:

1) **No quadro da reparação do prejuízo sofrido por trabalhadores pela transposição tardia 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, um Estado-Membro pode aplicar-lhes retroactivamente medidas de execução tardiamente adoptadas, incluindo nestas as regras antiacumulação ou outras limitações da obrigação de pagamento da instituição de garantia, desde que a directiva tenha sido regularmente transposta. No entanto, compete ao juiz nacional zelar por uma reparação adequada do prejuízo sofrido pelos beneficiários. Uma aplicação retroactiva, regular e completa das medidas de execução da directiva será suficiente para este fim, salvo se os beneficiários demonstrarem a existência de prejuízos adicionais por eles sofridos pelo facto de não terem podido beneficiar em tempo útil das vantagens pecuniárias garantidas pela directiva, os quais também deverão ser reparados.**

2) A «superveniência da insolvência do empregador», a que se referem os artigos 3.°, n.° 2, e 4.°, n.° 2, da Directiva 80/987, corresponde à data do pedido de instauração do processo de satisfação colectiva dos credores, sendo certo que a garantia não pode ser concedida antes da decisão de instauração desse processo ou da verificação do encerramento definitivo da empresa, em caso de insuficiência do activo.

3) Os artigos 4.°, n.° 3, e 10.° da Directiva 80/987 devem ser interpretados no sentido de que um Estado-Membro não pode proibir a acumulação dos montantes garantidos pela directiva com uma indemnização do tipo da indemnização por mobilidade prevista pelos artigos 4.° e 16.° da Lei n.° 223 de 23 de Julho de 1991, que se destina a prover às necessidades de um trabalhador despedido nos três meses seguintes à cessação da relação de trabalho.

4) A expressão «três últimos meses do contrato de trabalho ou da relação de trabalho» utilizada no artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 80/987 deve ser interpretada no sentido de que se refere a três meses de calendário.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de Julho de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida