ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

30 de Setembro de 2003 *

No processo C-224/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Áustria), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Gerhard Köbler

e

Republik Österreich,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação, por um lado, do artigo 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE) e, por outro, da jurisprudência do Tribunal de Justiça resultante, nomeadamente, dos acórdãos de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029), e de 17 de Setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colect., p. I-4961),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen e C. W. A. Timmermans (relator), presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de G. Köbler, por A. König, Rechtsanwalt,

— em representação da Republik Österreich, por M. Windisch, na qualidade de agente,

— em representação do Governo austríaco, por H. Dossi, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por A. Dittrich e W.-D. Plessing, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por R. Abraham e G. de Bergues, bem como por C. Isidoro, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, na qualidade de agente, assistido por D. Anderson, QC, e M. Hoskins, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por J. Sack e H. Kreppel, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de G. Köbler, representado por A. König, do Governo austríaco, representado por E. Riedl, na qualidade de agente, do Governo alemão, representado por A. Dittrich, do Governo francês, representado por R. Abraham, do Governo neerlandês, representado por H. G. Sevenster, do Governo do Reino Unido, representado por J. E. Collins, assistido por D. Anderson e M. Hoskins, e da Comissão, representada por J. Sack e H. Kreppel, na audiência de 8 de Outubro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Abril de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 7 de Maio de 2001, entrado no Tribunal de Justiça em 6 de Junho seguinte, o Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien submeteu, nos

termos do artigo 234.° CE, cinco questões prejudiciais relativas à interpretação, por um lado, do artigo 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE) e, por outro, da jurisprudência do Tribunal de Justiça resultante, nomeadamente, dos acórdãos de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029), e de 17 de Setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colect., p. I-4961).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de uma acção de indemnização intentada por G. Köbler contra a Republik Österreich, por violação de uma disposição do direito comunitário por um acórdão do Verwaltungsgerichtshof, órgão jurisdicional administrativo supremo.

Enquadramento jurídico

3 O § 48, n.° 3, da Gehaltsgesetz 1956 (BGBl. 1956/54), na redacção de 1997 (BGBl. I, 1997/109, a seguir «GG»), prevê:

«Na medida em que tal seja necessário a fim de obter os serviços de um cientista ou de um artista nacional ou estrangeiro, o presidente federal pode conceder um vencimento de base superior ao previsto no § 48, n.° 2, quando da nomeação para um lugar de professor universitário (§ 21 da Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten, BGBl. 1993/805, denominada 'UOG 1993') ou de professor universitário (ordentlichen) ou de um estabelecimento de ensino superior.»

4 O § 50a, n.º 1, da GG tem a seguinte redacção:

«Um professor universitário (§ 21 da UOG 1993) ou um professor universitário (ordentlichen) ou de um estabelecimento de ensino superior, que tenha uma antiguidade de quinze anos adquirida nessa colocação nas universidades austríacas ou em estabelecimentos de ensino superior e que tenha beneficiado durante quatro anos do subsídio previsto no § 50, n.º 4, tem direito, a partir da data em que estejam reunidas estas duas condições, a um subsídio especial de antiguidade tomado em consideração para o cálculo da pensão de reforma, cujo montante corresponde ao do subsídio de antiguidade previsto no § 50, n.º 4.»

O litígio no processo principal

5 G. Köbler está vinculado ao Estado austríaco, desde 1 de Março de 1986, por um contrato de direito público, na qualidade de professor catedrático em Innsbruck (Áustria). Quando da sua nomeação, foi-lhe atribuído o vencimento de professor catedrático no décimo escalão, acrescido do subsídio normal de antiguidade.

6 Por carta de 28 de Fevereiro de 1996, G. Köbler solicitou a atribuição do subsídio especial de antiguidade dos professores universitários, ao abrigo do § 50a da GG. Alegou que, embora, na verdade, não tivesse quinze anos de antiguidade como professor em universidades austríacas, tinha, em contrapartida, a antiguidade exigida se a duração dos seus serviços nas universidades de outros Estados-Membros da Comunidade fosse tomada em consideração. Sustentou que a condição de uma antiguidade de quinze anos adquirida unicamente em

universidades austríacas — sem ser tida em conta a obtida em universidades de outros Estados-Membros — constituía, desde a adesão da República da Áustria à Comunidade, uma discriminação indirecta injustificada em direito comunitário.

7 No litígio resultante desta pretensão de G. Köbler, o Verwaltungsgerichtshof (Áustria) submeteu ao Tribunal de Justiça, por despacho de 22 de Outubro de 1997, um pedido prejudicial registado na Secretaria do Tribunal de Justiça sob o número C-382/97.

8 Por carta de 11 de Março de 1998, o secretário do Tribunal de Justiça perguntou ao Verwaltungsgerichtshof se julgava necessário manter o seu pedido prejudicial à luz do acórdão de 15 de Janeiro de 1998, Schöning-Kougebetopoulou (C-15/96, Colect., p. I-47).

9 Por despacho de 25 de Março de 1998, o Verwaltungsgerichtshof convidou as partes no litígio submetido à sua apreciação a pronunciarem-se sobre o pedido do secretário do Tribunal de Justiça, observando a título preliminar que a questão de direito objecto do processo prejudicial em causa tinha sido resolvida de modo favorável a G. Köbler.

10 Por despacho de 24 de Junho de 1998, o Verwaltungsgerichtshof retirou o seu pedido prejudicial e, por acórdão do mesmo dia, negou provimento ao recurso de G. Köbler, invocando que o subsídio especial de antiguidade constituía um prémio de fidelidade que justificava objectivamente uma derrogação às disposições do direito comunitário relativas à livre circulação de trabalhadores.

11 Esse acórdão de 24 de Junho de 1998 declara, nomeadamente:

«[...] No despacho de 22 de Outubro de 1997, no qual era formulado um pedido de decisão prejudicial [no processo C-382/97], o Verwaltungsgerichtshof admitiu que o 'subsídio especial de antiguidade para os professores catedráticos' não constitui um prémio de fidelidade nem uma gratificação, mas é sim um elemento complementar do vencimento no quadro do regime de promoção.

Este critério jurídico, que não vincula as partes no procedimento administrativo, não pode ser mantido.

[...]

Daqui deduz-se que o subsídio especial de antiguidade fixado no § 50a da Gehaltsgesetz de 1956 não está incluído na 'apreciação de mercado' que deve ser efectuada no quadro do processo de provimento do lugar, mas que, pelo contrário, o seu objectivo consiste em proporcionar aos investigadores, que exercem a sua actividade num mercado de trabalho de grande mobilidade, um incentivo para que desenvolvam as suas carreiras profissionais em universidades austríacas. Por este motivo, não pode constituir um elemento do vencimento propriamente dito e, em razão da sua característica de prémio de fidelidade, pressupõe uma duração determinada de serviço como professor catedrático em universidades austríacas. Esta definição não se opõe absolutamente a que o subsídio especial de antiguidade seja concebido como um elemento do vencimento mensal e a que este prémio de fidelidade tenha, consequentemente, natureza permanente.

Uma vez que na Áustria — no que respeita ao caso presente — o Estado federal é o único responsável pelas universidades, o disposto no § 50a da Gehaltsgesetz 1956 aplica-se — contrariamente à situação em que assentava o acórdão [Schöning-Kougebetopoulou, já referido] — apenas a uma entidade patronal. A contagem, para efeitos de antiguidade, dos períodos de serviço anteriores, pedida pelo demandante, realiza-se no quadro do 'valor de mercado' no momento das negociações tendo em vista o provimento do lugar. A contagem destes períodos de serviço anteriores para efeitos do subsídio especial de antiguidade, que também não está prevista em relação aos investigadores austríacos que regressam à Áustria depois de terem exercido as suas actividades no estrangeiro, é contrária à ideia de recompensar a fidelidade demonstrada durante anos para com a entidade patronal, que o Tribunal de Justiça considera justificação de uma norma que viola o princípio da não discriminação.

Dado que o alegado direito invocado de o demandante receber um subsídio especial de antiguidade com base no § 50a da Gehaltsgesetz 1956, controvertido no caso presente, constitui um prémio de fidelidade previsto na lei e que o Tribunal de Justiça, pelos motivos referidos, admitiu que esse sistema justificava um regime que admite uma certa contradição com o princípio da não discriminação, o recurso baseado em violação do princípio da não discriminação deve ser julgado improcedente; por conseguinte, o recurso deve ser rejeitado [...]»

12 G. Köbler intentou uma acção de indemnização contra a Republik Österreich no órgão jurisdicional de reenvio, a fim de ser ressarcido do prejuízo sofrido devido ao não pagamento de um subsídio especial de antiguidade. Alega que o acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 24 de Junho de 1998 violou disposições do direito comunitário directamente aplicáveis, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos em que decidiu que um subsídio especial de antiguidade não constitui um prémio de fidelidade.

13 A Republik Österreich afirma que o acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 24 de Junho de 1998 não viola o direito comunitário directamente aplicável. Além

disso, em sua opinião, a decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância, como o Verwaltungsgerichtshof, não pode dar origem à responsabilidade do Estado.

As questões prejudiciais

14 O Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien, considerando que, no processo submetido à sua apreciação, a interpretação do direito comunitário é incerta e que a mesma é necessária para proferir a sua decisão, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) Deve a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual, para imputar ao Estado a responsabilidade por violação do direito comunitário, seja qual for o órgão infractor do Estado-Membro (v., por exemplo, acórdão [Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido]), aplicar-se também no caso de o acto considerado contrário ao direito comunitário ser uma decisão de um tribunal superior de um Estado-Membro, como é, no caso presente, o Verwaltungsgerichtshof?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

Deve a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual pertence ao ordenamento jurídico de cada Estado-Membro designar o órgão jurisdicional competente para dirimir os litígios em que estão em causa direitos individuais assentes no direito comunitário (v., por exemplo, acórdão [Dorsch Consult,

já referido]), aplicar-se também no caso de o acto considerado contrário ao direito comunitário ser uma decisão de um tribunal superior de um Estado-Membro, como é, no caso presente, o Verwaltungsgerichtshof?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão:

A tese jurídica enunciada no acórdão referido do Verwaltungsgerichtshof, segundo a qual o subsídio especial de antiguidade constitui uma forma de prémio de fidelidade, é contrária a uma disposição directamente aplicável do direito comunitário, em especial ao princípio da não discriminação indirecta contido no artigo 48.° do Tratado CE, e à jurisprudência relevante e consolidada do Tribunal de Justiça nesta matéria?

4) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão:

A norma de direito comunitário directamente aplicável que foi violada é uma norma que atribui um direito subjectivo ao demandante no processo principal?

5) Em caso de resposta afirmativa à quarta questão:

Dispõe o Tribunal de Justiça, com base na redacção do pedido prejudicial, de todas as informações que lhe permitam apreciar se, nas circunstâncias de facto do processo principal, o Verwaltungsgerichtshof abusou manifesta e claramente do poder de apreciação de que dispõe, ou considera que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio austríaco responder a esta questão?»

Quanto às primeira e segunda questões

15 Com as primeira e segunda questões, que devem ser examinadas em simultâneo, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a reparar os danos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes são imputáveis é igualmente aplicável quando a violação em causa resulta de uma decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância e se, em caso afirmativo, cabe à ordem jurídica de cada Estado-Membro designar o órgão jurisdicional competente para decidir os litígios relativos a tal reparação.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

16 G. Köbler, os Governos alemão e neerlandês bem como a Comissão consideram que pode haver responsabilidade de um Estado-Membro por violação do direito comunitário devido a erro imputável a um órgão jurisdicional. No entanto, estes governos bem como a Comissão consideram que tal responsabilidade deve ser limitada e submetida a diferentes condições restritivas, acrescendo às já formuladas no acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido.

17 A este respeito, os Governos alemão e neerlandês alegam que só há «violação suficientemente caracterizada», na acepção daquele acórdão, se uma decisão judicial violar de forma especialmente grave e manifesta o direito comunitário aplicável. Segundo o Governo alemão, a violação de uma norma jurídica por um órgão jurisdicional só é especialmente grave e manifesta quando a interpretação ou a não aplicação do direito comunitário seja, por um lado, objectivamente indefensável e deva, por outro lado, ser subjectivamente considerada uma violação intencional. Tais critérios restritivos justificam-se a fim de proteger tanto

o princípio da autoridade do caso julgado como a independência do poder judicial. Além disso, um regime restritivo da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados por decisões judiciais erradas obedece, segundo o Governo alemão, a um princípio geral comum aos direitos dos Estados-Membros na acepção do artigo 288.° CE.

18 Os Governos alemão e neerlandês sustentam que a responsabilidade do Estado-Membro deve ser limitada às decisões judiciais não susceptíveis de recurso, nomeadamente porque o artigo 234.° CE só impõe uma obrigação de reenvio prejudicial aos órgãos jurisdicionais que devem tomar tais decisões. O Governo neerlandês considera que só deve haver responsabilidade do Estado em caso de violação manifesta e grave dessa obrigação de reenvio.

19 A Comissão alega que existe em todos os Estados-Membros uma limitação da responsabilidade do Estado decorrente das decisões judiciais e que a mesma é necessária a fim de preservar a autoridade do caso julgado das decisões finais bem como, deste modo, a estabilidade do direito. É por esta razão que preconiza que só se reconheça uma «violação suficientemente caracterizada» do direito comunitário quando o órgão jurisdicional nacional abuse manifestamente do seu poder ou viole visivelmente o sentido e o alcance do direito comunitário. No caso vertente, o alegado erro do Verwaltungsgerichtshof é desculpável e este carácter desculpável é um dos critérios que permite concluir no sentido da inexistência de uma violação suficientemente caracterizada do direito (v. acórdão de 4 de Julho de 2000, Haim, C-424/97, Colect., p. I-5123, n.° 43).

20 Por seu turno, a Republik Österreich e o Governo austríaco (a seguir, conjuntamente, «República da Áustria») bem como os Governos francês e do Reino Unido sustentam que não pode haver responsabilidade de um Estado-Membro por uma violação do direito comunitário imputável a um órgão jurisdicional. Invocam argumentos assentes na autoridade do caso julgado, no princípio da segurança jurídica, na independência do poder judicial, no lugar do poder judicial na ordem jurídica comunitária bem como na comparação com as

vias processuais perante o Tribunal de Justiça para accionar a responsabilidade da Comunidade nos termos do artigo 288.° CE.

21 A República da Áustria alega nomeadamente que o reexame da apreciação em matéria de direito de um órgão jurisdicional decidindo em última instância é incompatível com a função de tal órgão jurisdicional, porque o objectivo das suas decisões seria pôr definitivamente termo a um litígio. Além disso, dado que o Verwaltungsgerichtshof examinou em detalhe o direito comunitário no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, é compatível com o direito comunitário afastar qualquer outra possibilidade de recurso num órgão jurisdicional austríaco. Além disso, a República da Áustria sustenta que as condições necessárias para que haja responsabilidade de um Estado-Membro não podem diferir das aplicáveis à responsabilidade da Comunidade em circunstâncias comparáveis. Uma vez que o artigo 288.°, segundo parágrafo, CE não pode ser aplicado a uma violação do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça, porque em tal caso este deveria dirimir uma questão relativa a um dano que ele próprio teria causado, de tal forma que seria simultaneamente juiz e parte, também não pode haver responsabilidade dos Estados-Membros por um dano causado por um órgão jurisdicional decidindo em última instância.

22 Por outro lado, a República da Áustria alega que o artigo 234.° CE não se destina a conferir direitos aos particulares. Com efeito, no âmbito de um processo prejudicial pendente no Tribunal de Justiça, as partes no processo principal não podem modificar as questões prejudiciais nem fazê-las declarar desprovidas de objecto (v. acórdão de 9 de Dezembro de 1965, Singer, 44/65, Colect. 1965-1968, p. 251). Por outro lado, só a violação de uma disposição destinada a conferir direitos aos particulares seria eventualmente susceptível de dar origem à responsabilidade do Estado-Membro. Assim, esta não poderia resultar de uma violação do artigo 234.° CE por um órgão jurisdicional decidindo em última instância.

23 O Governo francês afirma que o reconhecimento de um direito a ressarcimento em razão de uma aplicação pretensamente errada do direito comunitário por uma decisão definitiva de um órgão jurisdicional nacional é contrário ao princípio do

respeito da autoridade do caso definitivamente julgado, conforme reconhecido pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 1 de Junho de 1999, Eco Swiss (C-126/97, Colect., p. I-3055). Este governo alega nomeadamente que o princípio da intangibilidade do caso definitivamente julgado assume um valor fundamental nos sistemas jurídicos assentes na preeminência do direito e no respeito das decisões judiciais. Ora, se a responsabilidade do Estado-Membro por violação do direito comunitário por um órgão judicial fosse reconhecida, esta preeminência e este direito seriam postos em causa.

24 O Governo do Reino Unido sustenta que, em princípio e salvo excepção relacionada nomeadamente com a violação de um direito fundamental protegido pela Convenção Europeia da Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), não pode ser intentada contra a Coroa qualquer acção de indemnização em sede de decisões judiciais. Acrescenta que o princípio da protecção efectiva dos direitos conferidos pelas normas comunitárias, subjacente ao princípio da responsabilidade do Estado, está longe de ser absoluto e cita a este respeito os prazos de caducidade. Este princípio só é susceptível de fundamentar uma acção de indemnização contra o Estado, em casos raros, para certas decisões judiciais nacionais estritamente definidas. São, por conseguinte, limitados os benefícios resultantes do reconhecimento de um direito a indemnização em razão de uma decisão judicial errada. O Governo do Reino Unido considera que há que ponderar estes benefícios e certas preocupações muito importantes.

25 A este respeito, invoca, em primeiro lugar, os princípios da segurança jurídica e da autoridade do caso julgado. A lei desencoraja a impugnação de decisões judiciais, excepto por via de recurso. Trata-se de proteger a parte vencedora e de reforçar o interesse geral na segurança jurídica. No passado, o Tribunal de Justiça ter-se-á mostrado disposto a limitar o alcance do princípio da protecção efectiva, a fim de preservar os «princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional, tais como o da segurança jurídica e o do respeito do caso julgado que dele constitui a expressão» (acórdão Eco Swiss, já referido, n.os 43 a 48). O reconhecimento da responsabilidade do Estado por um erro do poder judicial criaria um risco de confusão jurídica e deixaria as partes em litígio numa situação de incerteza.

26 Em segundo lugar, o Governo do Reino Unido alega que a autoridade e a reputação do poder judicial seriam enfraquecidas se um erro judicial pudesse, no futuro, dar origem a uma acção de indemnização. Em terceiro lugar, sustenta que a independência do poder judicial constitui, na ordem constitucional de todos os Estados-Membros, um princípio fundamental, que no entanto não pode nunca ser dado como adquirido. A aceitação de uma responsabilidade do Estado por actos judiciais é susceptível de pôr em risco tal independência.

27 Em quarto lugar, atribuir aos órgãos jurisdicionais nacionais a competência para decidirem eles próprios em processos em que se aplica o direito comunitário implicaria aceitar que esses órgãos jurisdicionais cometem por vezes erros dos quais não é possível recorrer ou que não é possível corrigir de outra forma. Desde sempre que este inconveniente se tem considerado aceitável. A este respeito, o Governo do Reino Unido assinala que, no caso de um erro do poder judicial poder dar origem à responsabilidade do Estado, podendo o Tribunal de Justiça ser chamado a pronunciar-se sobre uma questão prejudicial relativa a este ponto, este teria não só o poder de se pronunciar sobre a exactidão das decisões dos órgãos jurisdicionais supremos nacionais mas ainda o de apreciar o carácter sério e desculpável dos erros que aqueles podem ter cometido. As consequências desta situação sobre a relação, de uma importância vital, entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais não seriam manifestamente benéficas.

28 Em quinto lugar, o Governo do Reino Unido alega que pode ser difícil determinar o órgão jurisdicional competente para julgar um processo de responsabilidade do Estado, mais especialmente no Reino Unido, atendendo ao seu sistema judicial unitário e à aplicação estrita do princípio «stare decisis». Em sexto lugar, sustenta que se puder haver responsabilidade do Estado por erro do poder judicial, a responsabilidade da Comunidade pelos erros dos órgãos jurisdicionais comunitários deve então ser organizada da mesma maneira e nas mesmas condições.

29 No que diz especificamente respeito à segunda questão prejudicial, G. Köbler bem como os Governos austríaco e alemão alegam que cabe à ordem jurídica de

cada Estado-Membro designar o órgão jurisdicional competente para decidir os litígios que põem em causa direitos individuais decorrentes do direito comunitário. Deve assim responder-se afirmativamente a esta questão.

Resposta do Tribunal de Justiça

Quanto ao princípio da responsabilidade do Estado

30 Recorde-se desde já que o Tribunal de Justiça decidiu que o princípio da responsabilidade de um Estado-Membro por prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema do Tratado (acórdãos de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.° 35; Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, 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; de 8 de Outubro de 1996, Dillenkofer e o., C-178/94, C-179/94 e C-188/94 a C-190/94, Colect., p. I-4845, n.° 20; de 2 de Abril de 1998, Norbrook Laboratories, C-127/95, Colect., p. I-1531, n.° 106, e Haim, já referido, n.° 26).

31 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que este princípio é válido para qualquer violação do direito comunitário por um Estado-Membro, independentemente da entidade do Estado-Membro cuja acção ou omissão está na origem do incumprimento (acórdãos Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 32; de 1 de Junho de 1999, Konle, C-302/97, Colect., p. I-3099, n.° 62, e Haim, já referido, n.° 27).

32 Se, na ordem jurídica internacional, o Estado, cuja responsabilidade está em causa em virtude da violação de um compromisso internacional, é considerado na

sua unidade, independentemente da violação que está na origem do prejuízo ser imputável ao poder legislativo, judicial ou executivo, tanto mais deve assim ser na ordem jurídica comunitária, quando todos os organismos do Estado, inclusive o poder legislativo, são obrigados, no desempenho das suas funções, a respeitar as normas impostas pelo direito comunitário que sejam susceptíveis de regular directamente a situação dos particulares (acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 34).

33 Atendendo ao papel essencial do poder judicial na protecção dos direitos que as normas comunitárias conferem aos particulares, a plena eficácia destas seria posta em causa e a protecção dos direitos que as mesmas reconhecem ficaria diminuída se os particulares não pudessem, sob certas condições, obter ressarcimento quando os seus direitos são lesados por uma violação do direito comunitário imputável a uma decisão de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro decidindo em última instância.

34 Deve aqui sublinhar-se que um órgão jurisdicional que decide em última instância constitui por definição a última instância perante a qual os particulares podem fazer valer os direitos que o direito comunitário lhes confere. Não podendo uma violação destes direitos por uma decisão desse órgão jurisdicional que se tornou definitiva geralmente ser sanada, os particulares não podem ser privados da possibilidade de accionarem a responsabilidade do Estado a fim de obterem por este meio uma protecção jurídica dos seus direitos.

35 É aliás, nomeadamente, para evitar que os direitos conferidos aos particulares pelo direito comunitário sejam violados que, por força do artigo 234.°, terceiro parágrafo, CE, um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno é obrigado a submeter a questão ao Tribunal de Justiça.

36 Deste modo, resulta das exigências inerentes à protecção dos direitos dos particulares que invocam o direito comunitário que os mesmos devem ter a

possibilidade de obter, junto de um órgão jurisdicional nacional, ressarcimento do prejuízo causado pela violação destes direitos por uma decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância (v., neste sentido, acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 35).

37 Alguns dos governos que apresentaram observações no âmbito do presente processo alegaram que o princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares por violações do direito comunitário não podia ser aplicado às decisões de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância. Para o efeito, invocaram argumentos assentes, nomeadamente, no princípio da segurança jurídica, mais especialmente na autoridade do caso definitivamente julgado, na independência e na autoridade do juiz bem como na inexistência de um órgão jurisdicional competente para conhecer dos litígios relativos à responsabilidade do Estado por tais decisões.

38 Cabe aqui assinalar que a importância do princípio da autoridade do caso definitivamente julgado não pode ser contestada (v. acórdão Eco Swiss, já referido, n.° 46). Com efeito, a fim de garantir tanto a estabilidade do direito e das relações jurídicas como uma boa administração da justiça, é necessário que as decisões judiciais que se tornaram definitivas após esgotamento das vias de recurso disponíveis ou decorridos os prazos previstos para tais recursos já não possam ser impugnadas.

39 No entanto, há que considerar que o reconhecimento do princípio da responsabilidade do Estado pela decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância não tem em si por consequência pôr em causa a autoridade do caso definitivamente julgado de tal decisão. Um processo destinado a responsabilizar o Estado não tem o mesmo objecto e não envolve necessariamente as mesmas partes que o processo que deu origem à decisão que adquiriu a autoridade de caso definitivamente julgado. Com efeito, o demandante numa acção de indemnização contra o Estado obtém, em caso de êxito, a condenação deste no ressarcimento do dano sofrido, mas não necessariamente

que seja posta em causa a autoridade do caso definitivamente julgado da decisão judicial que causou o dano. De qualquer modo, o princípio da responsabilidade do Estado inerente à ordem jurídica comunitária exige tal ressarcimento, mas não a revisão da decisão judicial que causou o dano.

40 Daqui resulta que o princípio da autoridade do caso definitivamente julgado não se opõe ao reconhecimento do princípio da responsabilidade do Estado por uma decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância.

41 Os argumentos assentes na independência e na autoridade do juiz também não podem ser acolhidos.

42 No que diz respeito à independência do juiz, há que esclarecer que o princípio da responsabilidade em causa diz respeito não à responsabilidade pessoal do juiz mas à do Estado. Ora, não se afigura que a possibilidade de ver accionada, sob certas condições, a responsabilidade do Estado por decisões judiciais contrárias ao direito comunitário comporte riscos especiais de que seja posta em causa a independência de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância.

43 Quanto ao argumento assente no risco de se ver a autoridade de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância afectada pelo facto de as suas decisões transitadas em julgado poderem ser implicitamente postas em causa por um processo permitindo accionar a responsabilidade do Estado devido às mesmas, verifica-se que a existência de uma via de direito permitindo, sob certas condições, a reparação dos efeitos danosos de uma decisão judicial errada pode também ser vista como sinónimo de qualidade de uma ordem jurídica e portanto, finalmente, também da autoridade do poder judicial.

44 Vários governos sustentaram igualmente que constituía um obstáculo à aplicação do princípio da responsabilidade do Estado às decisões de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância a dificuldade de se designar um órgão jurisdicional competente para conhecer dos litígios relativos à reparação dos danos resultantes de tais decisões.

45 A este respeito, há que considerar que, dado que, por razões essencialmente relacionadas com a necessidade de se assegurar aos particulares a protecção dos direitos que as normas comunitárias lhes reconhecem, o princípio da responsabilidade do Estado que é inerente à ordem jurídica comunitária deve aplicar-se em relação às decisões de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância, cabe aos Estados-Membros permitir aos interessados invocarem este princípio, pondo à sua disposição uma via de direito adequada. A aplicação do referido princípio não pode ser comprometida pela inexistência de foro competente.

46 Segundo jurisprudência constante, na ausência de regulamentação comunitária, é à ordem jurídica de cada Estado-Membro que compete designar os órgãos jurisdicionais competentes e regulamentar as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a assegurar a plena protecção dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito comunitário (v. acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, 33/76, Colect., p. 813, n.° 5, Comet, 45/76, Recueil, p. 2043, n.° 13, Colect., p. 835; de 27 de Fevereiro de 1980, Just, 68/79, Recueil, p. 501, n.° 25; Francovich e o., já referido, n.° 42; e de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Colect., p. I-4599, n.° 12).

47 Com a reserva de que os Estados-Membros devem assegurar, em todas as circunstâncias, uma protecção efectiva aos direitos individuais derivados da ordem jurídica comunitária, não compete ao Tribunal de Justiça intervir na solução dos problemas de competência que possa suscitar, no quadro da organização judiciária nacional, a qualificação de certas situações jurídicas assentes no direito comunitário (acórdãos de 18 de Janeiro de 1996, SEIM, C-446/93, Colect., p. I-73, n.° 32, e Dorsch Consult, já referido, n.° 40).

48 Há ainda que acrescentar que, embora considerações relacionadas com o respeito do princípio da autoridade do caso definitivamente julgado ou da independência dos juízes tenham podido inspirar aos sistemas de direito nacionais restrições, por vezes severas, à possibilidade de accionar a responsabilidade do Estado por danos causados por decisões judiciais erradas, tais considerações não excluíram de modo absoluto essa possibilidade. Com efeito, a aplicação do princípio da responsabilidade do Estado às decisões judiciais foi aceite sob uma forma ou outra pela maioria dos Estados-Membros, como o advogado-geral assinalou nos n.os 77 a 82 das suas conclusões, mesmo que tal só se verifique em condições restritivas e heterogéneas.

49 Pode ainda assinalar-se que, no mesmo sentido, a CEDH, e mais especialmente o seu artigo 41.°, permite ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem condenar um Estado que violou um direito fundamental a indemnizar os danos que resultaram deste comportamento para a pessoa lesada. Resulta da jurisprudência do referido tribunal que tal compensação pode ser igualmente concedida quando a violação resulta do conteúdo de uma decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância (v. TEDH, acórdão Dulaurans c. França de 21 de Março de 2000, ainda não publicado).

50 Resulta do que precede que o princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a ressarcir os danos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes são imputáveis é igualmente aplicável quando a violação em causa resulte de uma decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância. Cabe à ordem jurídica de cada Estado-Membro designar o órgão jurisdicional competente para resolver os litígios relativos a esta reparação.

Quanto às condições da responsabilidade do Estado

51 No respeitante às condições em que um Estado-Membro está obrigado a reparar os prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que

lhes são imputáveis, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que elas são três, a saber, que a norma jurídica violada vise atribuir 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 (acórdão Haim, já referido n.° 36).

52 A responsabilidade do Estado por danos causados pela decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância que viole uma regra de direito comunitário rege-se pelas mesmas condições.

53 No que respeita mais especificamente à segunda destas condições e à sua aplicação a fim de estabelecer uma eventual responsabilidade do Estado em razão de uma decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância, há que ter em conta a especificidade da função jurisdicional bem como as exigências legítimas de segurança jurídica, como alegaram igualmente os Estados-Membros que apresentaram observações neste processo. Só pode haver responsabilidade do Estado resultante de uma violação do direito comunitário por tal decisão, no caso excepcional de o juiz ter ignorado de modo manifesto o direito aplicável.

54 A fim de determinar se tal condição se encontra satisfeita, o órgão jurisdicional nacional que se deva pronunciar sobre um pedido de reparação deve atender a todos os elementos que caracterizam a situação que lhe é submetida.

55 Entre tais elementos constam designadamente o grau de clareza e de precisão da regra violada, o carácter intencional da violação, o carácter desculpável ou não do erro de direito, a atitude eventualmente adoptada por uma instituição comunitária, bem como o não cumprimento, pelo órgão jurisdicional em causa, da sua obrigação de reenvio prejudicial por força do artigo 234.°, terceiro parágrafo, CE.

56 De qualquer modo, uma violação do direito comunitário é suficientemente caracterizada quando a decisão em causa foi tomada violando manifestamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria (v., neste sentido, acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 57).

57 As três condições evocadas no n.° 51 do presente acórdão são necessárias e suficientes para instituir em favor dos particulares um direito a obter reparação, sem no entanto impedir que a responsabilidade do Estado possa ser efectivada em condições menos restritivas com base no direito nacional (v. acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 66).

58 Sem prejuízo do direito à reparação que tem fundamento directo no direito comunitário quando estejam reunidas as três condições acima apontadas, é no âmbito do direito nacional que regula a responsabilidade que compete ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, sendo certo que as condições fixadas pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as respeitantes a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem estar organizadas de forma a, na prática, tornarem impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (acórdãos, já referidos, Francovich e o., n.os 41 a 43, e Norbrook Laboratories, n.° 111).

59 De tudo o que precede resulta que há que responder às primeira e segunda questões que o princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a ressarcir os danos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes são imputáveis é igualmente aplicável quando a violação em causa resulte de uma decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância, desde que a norma de direito comunitário violada se destine a conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação e o dano sofrido pelas pessoas lesadas. A fim de determinar se tal violação é suficientemente caracterizada quando a violação em causa resulte dessa decisão, o juiz nacional competente deve, tendo em conta a especificidade da função judicial, apurar se essa violação

tem carácter manifesto. É à ordem jurídica de cada Estado-Membro que cabe designar o órgão jurisdicional competente para decidir os litígios relativos a tal ressarcimento.

Quanto à terceira questão

60 Recorde-se, a título preliminar, que, segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça não é competente, no âmbito da aplicação do artigo 234.° CE, para decidir sobre a compatibilidade de uma norma nacional com o direito comunitário. O Tribunal de Justiça pode, contudo, extrair do texto das questões formuladas pelo juiz nacional, à luz dos factos por este expostos, os elementos que dependem da interpretação do direito comunitário, a fim de permitir a este juiz resolver o problema jurídico que lhe foi submetido (v., nomeadamente, acórdão de 3 de Março de 1994, Eurico Italia e o., C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Colect., p. I-711, n.° 19).

61 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se os artigos 48.° do Tratado e 7.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), devem ser interpretados no sentido de que se opõem à concessão, nas condições previstas no § 50a da GG, de um subsídio especial de antiguidade que, segundo a interpretação do Verwaltungsgerichtshof no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, constitui um prémio de fidelidade.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

62 G. Köbler alega, em primeiro lugar, que o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG não é um prémio de fidelidade mas sim um elemento

normal do vencimento, como o Verwaltungsgerichtshof teria inicialmente admitido. Além disso, até ao acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 24 de Junho de 1998, nenhum órgão jurisdicional austríaco teria considerado que o referido subsídio constituía um prémio de fidelidade.

63 Em seguida, mesmo na hipótese de este subsídio ser um prémio de fidelidade e de poder justificar uma discriminação indirecta, G. Köbler sustenta que não existe jurisprudência constante e certa do Tribunal de Justiça a este respeito. Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof teria excedido os seus poderes ao retirar o seu pedido prejudicial e ao tomar a sua decisão sozinho, uma vez que a interpretação e a definição de conceitos de direito comunitário são da exclusiva competência do Tribunal de Justiça.

64 Por fim, G. Köbler alega que os critérios de concessão do subsídio especial de antiguidade excluem que a discriminação indirecta de que é alvo seja justificada. Tal subsídio é devido independentemente da questão de saber em que universidade austríaca o requerente exerceu as suas funções, não sendo sequer exigido que o requerente tenha ensinado durante quinze anos de modo continuado a mesma disciplina.

65 Expondo que o Tribunal de Justiça não pode interpretar o direito nacional, a República da Áustria sustenta que há que entender a terceira questão prejudicial no sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter uma interpretação do artigo 48.° do Tratado. A este respeito, alega que a referida disposição não se opõe a um sistema de remuneração que permite ter em conta qualificações adquiridas junto de outros empregadores nacionais ou estrangeiros por um candidato a um emprego com vista à determinação do seu vencimento e que, além disso, prevê um subsídio que pode ser qualificado de prémio de fidelidade cuja obtenção está dependente de um determinado período de serviço junto do mesmo empregador.

66 A República da Áustria explica que, tendo em conta que G. Köbler, enquanto professor universitário, tem um emprego de direito público, o seu empregador é o Estado austríaco. Assim, o professor que passa de uma universidade para outra não muda de empregador. A República da Áustria assinala que existem igualmente universidades privadas na Áustria. Os professores que aí ensinam são empregados dessas instituições e não do Estado, de modo que as suas relações laborais não estão sujeitas às disposições da GG.

67 Por seu turno, a Comissão alega que o § 50a da GG opera, em violação do artigo 48.° do Tratado, uma discriminação entre os períodos de serviço cumpridos nas universidades austríacas e os cumpridos nas universidades de outros Estados-Membros.

68 Verifica-se, segundo a Comissão, que o Verwaltungsgerichtshof ignorou, na sua apreciação final, o alcance do acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido. À luz dos novos elementos de interpretação do direito nacional, a Comissão considera que aquele órgão jurisdicional devia ter mantido o seu pedido prejudicial, reformulando-o. Com efeito, o Tribunal de Justiça nunca declarou expressamente que um prémio de fidelidade pode justificar uma disposição discriminatória em relação aos trabalhadores de outros Estados-Membros.

69 Por outro lado, a Comissão alega que, mesmo que o subsídio especial de antiguidade em causa no processo principal devesse ser considerado um prémio de fidelidade, o mesmo não poderia justificar um entrave à livre circulação dos trabalhadores. Considera que, em princípio, o direito comunitário não se opõe a que um empregador procure conservar os trabalhadores qualificados, concedendo aumentos de salário ou prémios ao seu pessoal, em função do tempo de serviço na empresa. Todavia, o «prémio de fidelidade» previsto no § 50a da GG

distingue-se dos prémios que produzem os seus efeitos unicamente no seio da empresa, na medida em que intervém ao nível do Estado-Membro em causa, com exclusão dos outros Estados-Membros, e, deste modo, afecta directamente a livre circulação dos docentes. Além disso, as universidades austríacas estão não só em concorrência com os estabelecimentos dos outros Estados-Membros mas igualmente entre elas. Ora, a referida disposição não produz efeitos quanto a este segundo tipo de concorrência.

Resposta do Tribunal de Justiça

70 O subsídio especial de antiguidade concedido pelo Estado austríaco, enquanto empregador, aos professores universitários por força do § 50a da GG é um benefício financeiro que acresce ao vencimento de base, cujo montante já é função do tempo de serviço. Um professor universitário recebe o referido subsídio se tiver exercido esta profissão durante pelo menos quinze anos numa universidade austríaca e se, além disso, receber há pelo menos quatro anos o subsídio normal de antiguidade.

71 Assim, o § 50a da GG exclui, quanto à concessão do subsídio especial de antiguidade nele previsto, qualquer possibilidade de se tomar em consideração os períodos de actividade que um professor universitário efectuou num Estado-Membro que não a República da Áustria.

72 Verifica-se que esse regime é susceptível de entravar a livre circulação de trabalhadores, de duas formas.

73 Em primeiro lugar, este regime funciona em detrimento dos trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-Membros que não a República da Áustria, uma vez que a estes trabalhadores é recusado o reconhecimento de períodos de serviço prestados nesses Estados como professores universitários, apenas porque esses períodos não foram efectuados numa universidade austríaca (v., neste sentido, quanto a uma disposição grega comparável, acórdão de 12 de Março de 1998, Comissão/Grécia, C-187/96, Colect., p. I-1095, n.os 20 e 21).

74 Em segundo lugar, esta recusa absoluta de reconhecimento dos períodos efectuados na qualidade de professor universitário num Estado-Membro que não a República da Áustria entrava a livre circulação de trabalhadores estabelecidos na Áustria, na medida em que é susceptível de dissuadir estes últimos de deixarem o país para exercerem tal liberdade. Com efeito, ao voltarem para a Áustria, os seus anos de experiência como professores universitários noutro Estado-Membro, portanto, no exercício de actividades comparáveis, não serão tidos em conta para o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG.

75 Estas considerações não são afectadas pela circunstância, invocada pela República da Áustria, de a remuneração de professores universitários migrantes ser, em razão da possibilidade prevista no § 48, n.º 3, da GG, de lhes ser atribuído um vencimento de base mais elevado a fim de promover a contratação de professores universitários estrangeiros, muitas vezes mais vantajosa do que a auferida pelos professores universitários austríacos, mesmo tendo em conta o subsídio especial de antiguidade.

76 Com efeito, por um lado, o § 48, n.º 3, da GG só prevê uma simples possibilidade e não garante que o professor de uma universidade estrangeira receberá, a partir da sua nomeação como professor numa universidade austríaca, uma remuneração mais elevada do que a de professores universitários austríacos com a mesma experiência. Por outro lado, o complemento de remuneração que o § 48, n.º 3, da GG permite oferecer no momento da contratação tem uma natureza totalmente

diferente do subsídio especial de antiguidade. Assim, a referida disposição não impede que o § 50a da GG tenha por efeito uma desigualdade de tratamento dos professores universitários migrantes relativamente aos professores universitários austríacos e crie, assim, um entrave à livre circulação de trabalhadores garantida pelo artigo 48.° do Tratado.

77 Em consequência, uma medida como a concessão do subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG é susceptível de entravar a livre circulação de trabalhadores, o que, em princípio, é proibido pelos artigos 48.° do Tratado e 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68. Tal medida só seria admissível se prosseguisse um objectivo legítimo compatível com o Tratado e se se justificasse por razões imperiosas de interesse geral. Mas, mesmo em tal caso, seria necessário que a sua aplicação fosse adequada para garantir a realização do objectivo em causa e não ultrapassasse o necessário para atingir esse objectivo (v., nomeadamente, acórdãos de 31 de Março de 1993, Kraus, C-19/92, Colect., p. I-1663, n.° 32; de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.° 37; e de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 104).

78 O Verwaltungsgerichtshof julgou, no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, que o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG constituía, segundo o direito nacional, um prémio destinado a recompensar a fidelidade dos professores universitários austríacos em relação ao seu único empregador, ou seja, o Estado austríaco.

79 Há portanto que examinar se o facto de o alegado subsídio constituir, segundo o direito nacional, um prémio de fidelidade pode, em direito comunitário, indicar que o mesmo se norteia por uma razão imperiosa de interesse geral que é susceptível de justificar o entrave à livre circulação que tal subsídio implica.

80 A este respeito, cabe assinalar, a título preliminar, que o Tribunal de Justiça ainda não teve a oportunidade de decidir se um prémio de fidelidade podia justificar um entrave à livre circulação de trabalhadores.

81 Nos n.os 27 do acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, e 49 do acórdão de 30 de Novembro de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Colect., p. I-10497), o Tribunal de Justiça rejeitou a argumentação apresentada a este respeito, respectivamente, pelos Governos alemão e austríaco. Com efeito, nos mesmos, o Tribunal de Justiça declarou que a regulamentação que estava em causa não era, de forma alguma, susceptível de se destinar a recompensar a fidelidade do trabalhador ao empregador, porque o acréscimo de salário que esse trabalhador recebia pela sua antiguidade era determinado pelos anos de serviço efectuados junto de uma pluralidade de empregadores. Dado que, nos processos que deram origem a esses acórdãos, o acréscimo de salário não constituía um prémio de fidelidade, não era necessário que o Tribunal de Justiça examinasse se tal prémio podia, em si, justificar um entrave à livre circulação de trabalhadores.

82 Na ocorrência, o Verwaltungsgerichtshof julgou, no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, que o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG recompensa a fidelidade do trabalhador a um só empregador.

83 Não sendo de excluir que um objectivo de fidelização dos trabalhadores aos empregadores, no quadro de uma política de investigação ou de ensino universitário, constitua uma razão imperiosa de interesse geral, verifica-se que, tendo em conta as características específicas da medida em causa no processo principal, o entrave que a mesma implica não pode ser justificado à luz de tal objectivo.

84 Por um lado, se bem que todos os professores de universidades públicas austríacas sejam os trabalhadores de um único empregador, ou seja, o Estado austríaco, encontram-se colocados em diferentes universidades. Ora, no mercado de emprego dos professores universitários, as diversas universidades austríacas encontram-se em concorrência não só com as universidades de outros Estados-Membros e as de países terceiros mas também entre elas. Quanto a este segundo tipo de concorrência, verifica-se que a medida em causa no processo principal não é susceptível de favorecer a fidelidade de um professor à universidade austríaca onde exerce as suas funções.

85 Por outro lado, embora o subsídio especial de antiguidade se destine a recompensar a fidelidade dos trabalhadores ao seu empregador, tem igualmente por consequência recompensar os professores de universidades austríacas que continuem a exercer a sua profissão no território austríaco. O referido subsídio pode assim ter consequências sobre a escolha feita por estes professores entre um emprego numa universidade austríaca e um emprego na universidade de outro Estado-Membro.

86 Assim, o subsídio especial de antiguidade em causa no processo principal não tem apenas por efeito recompensar a fidelidade do trabalhador ao seu empregador. Provoca igualmente uma compartimentação do mercado do emprego dos professores universitários no território austríaco e é contrário ao princípio da livre circulação de trabalhadores.

87 Do que precede resulta que uma medida como o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG constitui um entrave à livre circulação de trabalhadores que não pode ser justificado por uma razão imperiosa de interesse geral.

88 Assim, há que responder à terceira questão prejudicial que os artigos 48.° do Tratado e 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à concessão, em condições como as previstas no § 50a da GG, de um subsídio especial de antiguidade que, segundo a interpretação do Verwaltungsgerichtshof no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, constitui um prémio de fidelidade.

Quanto às quarta e quinta questões

89 Com as suas quarta e quinta questões, que cabe tratar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se, no processo principal, há responsabilidade do Estado-Membro devido a uma violação do direito comunitário pelo acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 24 de Junho de 1998.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

90 Quanto à quarta questão, G. Köbler, o Governo alemão e a Comissão alegam que o artigo 48.° do Tratado é de aplicação directa e cria, para os particulares, direitos subjectivos que as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais têm a obrigação de preservar.

91 A República da Áustria sustenta que só há que responder à quarta questão se o Tribunal de Justiça não responder às questões anteriores no sentido que sugere. Na medida em que a quarta questão só foi colocada no caso de ser dada resposta afirmativa à terceira questão, que considera inadmissível, propõe ao Tribunal de

Justiça que não responda a esta quarta questão. Além disso, alega que a mesma não é clara, uma vez que o despacho de reenvio não contém qualquer fundamentação a esse respeito.

92 Quanto à quinta questão, G. Köbler sustenta que há que responder afirmativamente, porque o Tribunal de Justiça dispõe de todos os elementos que lhe permitem julgar ele mesmo se o Verwaltungsgerichtshof abusou manifesta e notoriamente, no processo principal, do poder de apreciação de que dispõe.

93 A República da Áustria considera que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais aplicar os critérios da responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares por violações do direito comunitário.

94 Todavia, no caso de o Tribunal de Justiça responder ele próprio à questão de saber se há responsabilidade da República da Áustria, sustenta, em primeiro lugar, que o artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE) não tem por objecto conferir direitos aos particulares. Considera, portanto, que essa condição da responsabilidade não se encontra satisfeita.

95 Em segundo lugar, é indiscutível que os órgãos jurisdicionais nacionais têm, no âmbito de um litígio submetido à sua apreciação, um amplo poder de apreciação para determinar se devem ou não formular um pedido prejudicial. A este respeito, a República da Áustria sustenta que, na medida em que o Tribunal de Justiça considerou, no seu acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, que os prémios de fidelidade não são, por princípio, contrários às disposições relativas à livre circulação de trabalhadores, o Verwaltungsgerichtshof chegou acertadamente à conclusão que podia, no litígio submetido à sua apreciação, decidir ele próprio as questões de direito comunitário.

96 Em terceiro lugar, na hipótese de o Tribunal de Justiça reconhecer que o Verwaltungsgerichtshof não respeitou o direito comunitário no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, o comportamento deste órgão jurisdicional não pode, de qualquer modo, ser qualificado de violação caracterizada do referido direito.

97 Em quarto lugar, a República da Áustria pretende que o facto de o Verwaltungsgerichtshof ter retirado o pedido prejudicial dirigido ao Tribunal de Justiça não pode de forma alguma apresentar um nexo de causalidade com o dano invocado concretamente por G. Köbler. Com efeito, tal argumentação assenta numa suposição perfeitamente inadmissível de que uma decisão do Tribunal de Justiça, em caso de manutenção do pedido, teria necessariamente confirmado a tese jurídica de G. Köbler. Noutros termos, implica que o dano constituído pelo não pagamento do subsídio especial de antiguidade para o período de 1 de Janeiro de 1995 a 28 de Fevereiro de 2001 não teria ocorrido se o pedido prejudicial tivesse sido mantido e tivesse dado lugar a uma decisão do Tribunal de Justiça. Ora, não é possível fundar a argumentação de uma parte no processo principal, invocando o que o Tribunal de Justiça teria decidido no âmbito de um processo prejudicial, nem admissível invocar um dano nesta base.

98 Por seu turno, o Governo austríaco sustenta que incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente determinar se as condições da responsabilidade do Estado-Membro se encontram preenchidas.

99 A Comissão sustenta que, no processo principal, não há responsabilidade do Estado-Membro. Com efeito, se bem que, segundo ela, o Verwaltungsgerichtshof tenha, no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, interpretado mal o acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, e, além disso, violado o artigo 48.º do Tratado ao julgar que o § 50a da GG não era contrário ao direito comunitário, esta violação seria de certa forma desculpável.

Resposta do Tribunal de Justiça

100 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a instituição de critérios que permitam estabelecer a responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares por violações do direito comunitário deve, em princípio, ser feita pelos órgãos jurisdicionais nacionais (acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 58), em conformidade com as orientações fornecidas para o efeito pelo Tribunal de Justiça (acórdãos Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.os 55 a 57; British Telecommunications, já referido, n.° 41; de 17 de Outubro de 1996, Denkavit e o., C-283/94, C-291/94 e C-292/94, Colect., p. I-5063, n.° 49; e Konle, já referido, n.° 58).

101 Todavia, no presente processo, o Tribunal de Justiça dispõe de todos os elementos para apurar se estão reunidas as condições necessárias para que haja responsabilidade do Estado-Membro.

Quanto à norma de direito violada, que deve conferir direitos aos particulares

102 As normas de direito comunitário cuja violação está em causa no processo principal são, conforme resulta da resposta à terceira questão, os artigos 48.° do Tratado e 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68. Estas disposições precisam as consequências resultantes do princípio fundamental da livre circulação de trabalhadores na Comunidade, proibindo toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados-Membros, nomeadamente quanto à remuneração.

103 É assim manifesto que tais disposições se destinam a conferir direitos aos particulares.

Quanto à violação suficientemente caracterizada

104 A título preliminar, recorde-se o desenrolar da instância que deu lugar ao acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 24 de Junho de 1998.

105 No litígio nele pendente, entre G. Köbler e o Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst, relativo à recusa deste último em conceder a G. Köbler o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG, o referido órgão jurisdicional colocou uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 48.° do Tratado e dos artigos 1.° a 3.° do Regulamento n.° 1612/68, por despacho de 22 de Outubro de 1997 registado na Secretaria do Tribunal de Justiça sob o número C-382/97.

106 Nesse despacho, o Verwaltungsgerichtshof expõe nomeadamente que, para decidir o litígio nele pendente, «tem uma importância decisiva saber se é contrário ao direito comunitário e, em particular, ao artigo 48.° do Tratado [...], que o legislador austríaco sujeite a concessão do 'subsídio especial de antiguidade para os professores universitários', que não reveste o carácter de um prémio de fidelidade nem de uma gratificação, mas sim que constitui uma parte integrante

da remuneração no quadro do sistema de promoção, ao requisito de terem desempenhado funções durante quinze anos numa universidade austríaca».

107 Em primeiro lugar, verifica-se que este despacho de reenvio demonstra sem qualquer ambiguidade que o Verwaltungsgerichtshof considerava então que, por força do direito nacional, o subsídio especial de antiguidade em causa não constituía um prémio de fidelidade.

108 Em seguida, resulta das observações escritas do Governo austríaco no processo C-382/97 que, a fim de demonstrar que o § 50a da GG não era susceptível de violar o princípio da livre circulação de trabalhadores consagrado pelo artigo 48.° do Tratado, este governo apenas alegou que o subsídio especial de antiguidade previsto por aquela disposição constituía um prémio de fidelidade.

109 Por fim, recorde-se que o Tribunal de Justiça já tinha decidido, nos n.os 22 e 23 do seu acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, que uma medida que faz depender a remuneração de um trabalhador da sua antiguidade, mas que exclui toda e qualquer possibilidade de se tomar em consideração períodos de emprego comparáveis efectuados no serviço público de outro Estado-Membro, é susceptível de violar o artigo 48.° do Tratado.

110 Visto que, por um lado, o Tribunal de Justiça já tinha afirmado que tal medida era susceptível de violar essa disposição do Tratado e que, por outro, a única justificação invocada a este respeito pelo Governo austríaco não era pertinente à luz do próprio despacho de reenvio, o secretário do Tribunal de Justiça, por carta de 11 de Março de 1998, transmitiu o acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, ao Verwaltungsgerichtshof, a fim de lhe permitir examinar se dispunha

dos elementos de interpretação do direito comunitário necessários para decidir o litígio nele pendente, e perguntou-lhe se, à luz desse acórdão, julgava necessário manter o seu pedido prejudicial.

111 Por despacho de 25 de Março de 1998, o Verwaltungsgerichtshof convidou as partes no litígio submetido à sua apreciação a pronunciarem-se sobre o pedido do secretário do Tribunal de Justiça, observando, a título provisório, que a questão de direito objecto do processo prejudicial em causa tinha sido decidida em favor de G. Köbler.

112 Por despacho de 24 de Junho de 1998, o Verwaltungsgerichtshof retirou o seu pedido prejudicial, considerando que a manutenção do mesmo se tinha tornado inútil para a resolução do litígio. Indicou que a questão decisiva no caso vertente era a de saber se o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG era um prémio de fidelidade ou não e que tal questão devia ser resolvida no quadro do direito nacional.

113 A este respeito, o Verwaltungsgerichtshof expôs, no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, que «[...] No despacho de 22 de Outubro de 1997 [...], o Verwaltungsgerichtshof admitiu que o 'subsídio especial de antiguidade para os professores catedráticos' não constitui um prémio de fidelidade nem uma gratificação» e que «[e]ste critério jurídico, que não vincula as partes no procedimento administrativo, não pode ser mantido». Com efeito, nesse acórdão, o Verwaltungsgerichtshof chega à conclusão de que o referido subsídio constitui efectivamente um prémio de fidelidade.

114 Resulta do que precede que, depois de o secretário do Tribunal de Justiça ter perguntado ao Verwaltungsgerichtshof se mantinha o seu pedido prejudicial, este último reviu a qualificação, em direito nacional, do subsídio especial de antiguidade.

115 No seguimento desta requalificação do subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG, o Verwaltungsgerichtshof negou provimento ao recurso de G. Köbler. Com efeito, no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, deduziu do acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, que, devendo este subsídio ser qualificado de prémio de fidelidade, podia ser justificado embora fosse em si mesmo contrário ao princípio da não discriminação consagrado no artigo 48.° do Tratado.

116 Ora, conforme resulta dos n.os 80 e 81 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça não se pronunciou, no acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, sobre a questão de saber se e em que condições podia ser justificado o entrave que constitui, para a livre circulação de trabalhadores, um prémio de fidelidade. As considerações que o Verwaltungsgerichtshof deduziu do referido acórdão assentam assim numa leitura errada do mesmo.

117 Assim, dado que, por um lado, o Verwaltungsgerichtshof modificou a sua interpretação do direito nacional, qualificando a medida prevista no § 50a da GG de prémio de fidelidade, depois de lhe ter sido enviado o acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido, e que, por outro, o Tribunal de Justiça não tinha ainda tido a ocasião de se pronunciar quanto à questão de saber se o entrave à livre circulação de trabalhadores que resulta de um prémio de fidelidade podia ser justificado, o Verwaltungsgerichtshof devia ter mantido o seu pedido prejudicial.

118 Com efeito, aquele órgão jurisdicional não podia considerar que a resolução da questão de direito em causa resultava de uma jurisprudência assente do Tribunal de Justiça ou não deixava margem para qualquer dúvida razoável (v. acórdão de 6 de Outubro de 1982, CILFIT e o., 283/81, Recueil, p. 3415, n.os 14 e 16). No entanto, por força do artigo 177.°, terceiro parágrafo, do Tratado, tinha a obrigação de manter o seu pedido prejudicial.

119 Além disso, conforme resulta da resposta à terceira questão, uma medida como o subsídio especial de antiguidade previsto no § 50a da GG, mesmo se pode ser

qualificada de prémio de fidelidade, implica um entrave à livre circulação de trabalhadores contrário ao direito comunitário. Assim, o Verwaltungsgerichtshof violou o direito comunitário com o seu acórdão de 24 de Junho de 1998.

120 Cabe, deste modo, examinar se esta violação do direito comunitário tem carácter manifesto, atendendo nomeadamente aos elementos a tomar em consideração para o efeito, conforme as indicações constantes dos n.os *55* e *56* do presente acórdão.

121 A este respeito, há que considerar, em primeiro lugar, que a violação das normas comunitárias que são objecto da resposta à terceira questão não pode em si receber tal qualificação.

122 Com efeito, o direito comunitário não regula expressamente a questão de saber se uma medida de fidelização de um trabalhador ao seu empregador, como um prémio de fidelidade, que implica um entrave à livre circulação de trabalhadores, é susceptível de ser justificada e, portanto, de ser conforme ao direito comunitário. A referida questão também não encontrava resposta na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Além disso, essa resposta não era evidente.

123 Em segundo lugar, a circunstância de o órgão jurisdicional nacional em causa, como declarado no n.° 118 do presente acórdão, dever ter mantido o seu pedido prejudicial não é susceptível de afectar esta conclusão. Com efeito, na ocorrência, o Verwaltungsgerichtshof tinha decidido retirar o pedido prejudicial, considerando que a resposta à questão de direito comunitário a resolver já tinha sido dada pelo acórdão Schöning-Kougebetopoulou, já referido. Foi, portanto, devido à leitura errada que fez deste acórdão que o Verwaltungsgerichtshof deixou de

considerar necessário submeter esta questão de interpretação ao Tribunal de Justiça.

124 Nestas condições, e atendendo às circunstâncias do caso vertente, não há que considerar que a violação verificada no n.º 119 do presente acórdão tem carácter manifesto e é, portanto, suficientemente caracterizada.

125 Cabe acrescentar que esta resposta não prejudica as obrigações que resultam, para o Estado-Membro em causa, da resposta dada pelo Tribunal de Justiça à terceira questão prejudicial.

126 Assim, há que responder às quarta e quinta questões que uma violação do direito comunitário como a resultante, nas circunstâncias do caso no processo principal, do acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 24 de Junho de 1998 não tem o carácter manifesto exigido para que haja, por força do direito comunitário, responsabilidade de um Estado-Membro por uma decisão de um dos seus órgãos jurisdicionais decidindo em última instância.

Quanto às despesas

127 As despesas efectuadas pelos Governos austríaco, alemão, francês, neerlandês e do Reino Unido, bem como pela Comissão, 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,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien, por despacho de 7 de Maio de 2001, declara:

1) O princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a ressarcir os danos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes são imputáveis é igualmente aplicável quando a violação em causa resulte de uma decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância, desde que a norma de direito comunitário violada se destine a conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação e o dano sofrido pelas pessoas lesadas. A fim de determinar se tal violação é suficientemente caracterizada quando a violação em causa resulte dessa decisão, o juiz nacional competente deve, tendo em conta a especificidade da função judicial, apurar se essa violação tem carácter manifesto. É à ordem jurídica de cada Estado-Membro que cabe designar o órgão jurisdicional competente para decidir os litígios relativos a tal ressarcimento.

2) Os artigos 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE) e 7.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comu-

nidade, devem ser interpretados no sentido de que se opõem à concessão, nas condições previstas no § 50a da Gehaltsgesetz 1956, na redacção de 1997, de um subsídio especial de antiguidade que, segundo a interpretação do Verwaltungsgerichtshof (Áustria) no seu acórdão de 24 de Junho de 1998, constitui um prémio de fidelidade.

3) **Uma violação do direito comunitário como a resultante, nas circunstâncias do caso no processo principal, do acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 24 de Junho de 1998 não tem o carácter manifesto exigido para que haja, por força do direito comunitário, responsabilidade de um Estado-Membro por uma decisão de um dos seus órgãos jurisdicionais decidindo em última instância.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Setembro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias