

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

25 de Janeiro de 2007*

No processo C-278/05,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Reino Unido), por decisão de 22 de Junho de 2005, entrado no Tribunal de Justiça em 6 de Julho de 2005, no processo

Carol Marilyn Robins e o.

contra

Secretary of State for Work and Pensions,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk e L. Bay Larsen (relator), juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 1 de Junho de 2006,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de C. Robins e o., por I. Walker, solicitor, D. Anderson, QC, e P. Newman, barrister,
- em representação do Governo do Reino Unido, por C. White, na qualidade de agente, assistida por D. Pannick e D. Wyatt, QC, bem como por R. Hitchcock e K. Smith, barristers,
- em representação da Irlanda, por D. J. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por P. McGarry, BL,
- em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Rozet e J. Enegren, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 13 de Julho de 2006,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão judicial tem por objecto a interpretação do artigo 8.º 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»).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre C. Robins e outros 835 inscritos em dois regimes privados profissionais de previdência por velhice (a seguir, conjuntamente, «demandantes no processo principal») e o Secretary of State for Work and Pensions, responsável no Reino Unido em matérias de emprego e reforma, relativamente à redução dos seus direitos a prestações de velhice em consequência de insolvência do empregador.

Quadro jurídico do litígio

Legislação comunitária

- 3 O artigo 1.º, n.º 1, da directiva dispõe:

«A presente directiva aplica-se aos créditos dos trabalhadores assalariados emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho existentes em relação aos empregadores que se encontrem em estado de insolvência na acepção do n.º 1 do artigo 2.º»

4 O artigo 2.º da directiva enuncia:

«1. Para efeito do disposto na presente directiva, considera-se que um empregador se encontra em estado de insolvência:

a) Quando tenha sido instaurado um processo previsto pelas disposições legislativas, regulamentares e administrativas do Estado-Membro interessado que incida sobre o património do empregador tendo por objectivo satisfazer colectivamente os seus credores e que permita a tomada em consideração dos créditos referidos no n.º 1 do artigo 1.º,

e

b) Que a autoridade que é competente por força das referidas disposições legislativas, regulamentares e administrativas tenha:

— ou decidido a instauração do 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.

2. A presente directiva não prejudica o direito nacional no que se refere à definição dos termos ‘trabalhador assalariado’, ‘empregador’, ‘remuneração’, ‘direito adquirido’ e ‘direito em vias de aquisição’.»
- 5 Nos termos do artigo 3.º da directiva, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que seja assegurado por instituições de garantia, sem prejuízo do disposto no artigo 4.º, o pagamento dos créditos em dívida aos trabalhadores assalariados emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho e tendo por objecto a remuneração referente ao período situado antes de determinada data. A data indicada será, por escolha dos Estados-Membros, uma das previstas no n.º 2 do referido artigo 3.º
- 6 Por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva, os Estados-Membros têm a faculdade de limitar a obrigação de pagamento das instituições de garantia, prevista no artigo 3.º, ao pagamento dos créditos em dívida até ao montante, consoante os casos, de três meses, dezoito meses ou oito semanas de remuneração.
- 7 Nos termos do artigo 7.º, «[o]s Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que o não pagamento, às suas instituições de segurança, de cotizações obrigatórias devidas pelo empregador antes da superveniência da insolvência, a título de regimes legais nacionais de segurança social, não prejudicará o direito do trabalhador assalariado a prestações dessas instituições, na medida em que as cotizações tenham sido descontadas dos salários pagos».
- 8 De acordo com o artigo 8.º, «[o]s Estados-Membros certificar-se-ão de que serão tomadas as medidas necessárias para proteger os interesses dos trabalhadores assalariados e das pessoas que tenham deixado a empresa ou o estabelecimento da entidade patronal na data da superveniência da insolvência desta, no que respeita aos seus direitos adquiridos ou em vias de aquisição, a prestações de velhice, incluindo as prestações de sobrevivência, a título de regimes complementares de previdência, profissionais ou interprofissionais existentes para além dos regimes legais nacionais de segurança social».

- 9 O artigo 9.º enuncia que a directiva não prejudicará a faculdade de os Estados-Membros aplicarem ou introduzirem disposições legislativas, regulamentares ou administrativas mais favoráveis aos trabalhadores assalariados.

Quadro jurídico nacional

Garantia das contribuições para os regimes de reforma

- 10 Por força do Employment Rights Act 1996 e do Pension Schemes Act 1993 (a seguir «PSA 1993»), o Redundancy Payments Directorate efectua, por conta do Secretary of State for Trade and Industry, pagamentos a partir do National Insurance Fund (a seguir «NIF») para garantir os direitos dos trabalhadores no caso de insolvência do empregador. Fica então credor no processo colectivo instaurado contra este, em substituição dos trabalhadores.
- 11 A section 124 do PSA 1993 permite o pagamento de «contribuições pertinentes» para um regime de reforma, financiadas a partir do NIF, em caso de incumprimento do empregador insolvente.
- 12 As «contribuições pertinentes», definidas na section 124(2) do PSA 1993, são as contribuições devidas:

— Pelo empregador por sua própria conta, ou

- Por conta de um trabalhador, desde que o empregador não tenha efectivamente descontado da remuneração, enquanto contribuição do trabalhador, um valor igual a esse montante.

13 O montante das contribuições devidas por conta do empregador está definido na section 124(3) do PSA 1993 como o menos elevado de entre os seguintes:

- O montante que, à data em que o empregador ficou insolvente, era devido relativamente aos doze meses anteriores;

- Quando as prestações do regime são calculadas por referência à remuneração do inscrito, o montante certificado por um actuário como necessário para cobrir os compromissos surgidos no momento da liquidação a favor dos trabalhadores da sociedade ou por sua conta, e

- 10% do montante total das remunerações pagas ou devidas aos trabalhadores no decurso dos doze meses anteriores à data da insolvência.

14 O montante que pode ser reclamado a título de contribuições não pagas por conta de um trabalhador é definido na section 124(5) do PSA 1993 como correspondendo aos montantes descontados sobre a remuneração no decurso dos doze meses anteriores à data da insolvência.

- 15 A section 177(2)(b) do PSA 1993 prevê que os pagamentos feitos pelo Secretary of State são financiados a partir do NIF e a section 127 rege a sub-rogação.

Pensions Compensation Board e Fraud Compensation Scheme

- 16 As sections 81 a 86 do Pensions Act 1995, alterado pelo Welfare Reform and Pensions Act 1999 (a seguir «PA 1995»), previam uma acção de indemnização relativamente às prestações de reforma do Pensions Compensation Board, quando o empregador fosse insolvente e os créditos do regime tivessem sido reduzidos devido a ilícito envolvendo desonestidade («dishonesty») e intenção fraudulenta («defraud»).
- 17 A partir de Setembro de 2005, este regime de indemnização do Pensions Compensation Board foi substituído, também no caso de insuficiência de activos devido a fraude, pelo Fraud Compensation Scheme, por força das sections 182 a 189 do Pensions Act 2004 (a seguir «PA 2004»).

Resgate de direitos no regime geral de reforma

- 18 Por força da section 55 do PSA 1993, alterada pela section 141 do PA 1995, bem como dos Occupational Pension Schemes (Contracting-out) (Amount Required for Restoring State Scheme Rights and Miscellaneous Amendment) Regulations 1998 (SI 1998/1397), os inscritos nos regimes que preencham determinadas condições podem restabelecer no todo ou em parte os seus direitos no regime geral de reforma, quando tiver sido iniciado um processo de liquidação do regime de inscrição em data não anterior a 6 de Abril de 1997 e o referido regime não disponha de fundos suficientes.

A detenção dos recursos financeiros do regime de reforma por uma fiduciária independente

- 19 A section 592 do Income and Corporation Taxes Act 1988 permitia aos empregadores e aos trabalhadores beneficiar de reduções de imposto sobre os montantes pagos para regimes de reformas quando os créditos do regime fossem detidos por uma fiduciária independente e, portanto, estivessem indisponíveis para os outros credores em caso de insolvência. Regra geral, os regimes complementares de reforma cumpriam esta obrigação devido às reduções de imposto concedidas.
- 20 A partir de 6 de Abril de 2006 deixou de se exigir que os créditos de um regime sejam detidos por uma fiduciária independente para poderem beneficiar de reduções de impostos. Contudo, nos termos da section 252(2) do PA 2004, que entrou em vigor em 23 de Setembro de 2005, os regimes de reforma devem ser organizados sob a forma de fiduciária independente para que os seus administradores possam aceitar pagamentos a título de financiamento do regime.

O «Minimum Funding Requirement» (MFR) e o crédito contra o empregador

- 21 Por força da section 56 do PA 1995, os regimes profissionais de reforma, com algumas excepções, devem garantir que o valor dos seus créditos não é inferior ao montante dos seus compromissos tal como avaliados com base no «Minimum Funding Requirement».
- 22 A section 75 do PA 1995 e os Occupational Pension Schemes (Deficiency on Winding Up etc.) Regulations 1996 (SI 1996/3128), alterados pelo Occupational Pension Schemes (Minimum Funding Requirement and Miscellaneous Amend-

ments) Regulations 2002 (SI 2002/380) (a seguir, conjuntamente, «regulamentos sobre as insuficiências de activos»), prevêem que, quando um regime profissional de reforma de prestações definidas a que se aplica a referida section 75 for liquidado ou quando o empregador se torna insolvente na aceção desta disposição e se, na data pertinente, o seu património não cobrir os seus compromissos, o montante correspondente à diferença deve ser tratado como uma dívida do empregador para com os administradores do regime, o que lhes permite intentar uma acção de cobrança da dívida.

23 A partir de 6 de Abril de 2005, a section 75 do PA 1995 foi alterada pela section 271 do PA 2004 e os regulamentos sobre as insuficiências de activos foram substituídas pelas Occupational Pension Schemes (Employer Debt) Regulations 2005 (SI 2005/678), alteradas pelas Occupational Pension Schemes (Employer Debt etc.) (Amendment) Regulations 2005 (SI 2005/2224). No entanto, quanto ao essencial, as regras anteriores permaneceram inalteradas.

24 Além disso, determinadas contribuições devidas pelos empregadores a um regime profissional de reforma ou a um regime legal são créditos privilegiados da categoria 4 do anexo 6 do Insolvency Act 1986, em especial:

- As contribuições salariais para um regime profissional de reforma que tenham sido descontadas da remuneração no decurso dos quatro meses anteriores à data da insolvência, mas que ainda não tenham sido pagos ao regime pelo empregador, e
- as contribuições devidas pelo empregador a um regime profissional de reforma no âmbito do «contracting-out» [possibilidade de não aderir ao State Earnings Pension Scheme (SERPS), regime obrigatório de reforma complementar, ao

aderir a um regime profissional] durante os doze meses anteriores à data da insolvência, quando tais contribuições caibam no âmbito das disposições relativas à pensão mínima garantida (section 8(2) do PSA 1993) ou aos direitos protegidos (section 10 do PSA 1993) neste regime.

Litígio no processo principal

- 25 Os demandantes no processo principal são antigos trabalhadores da sociedade ASW Limited, que é objecto do processo de liquidação judiciária por força de um despacho de 24 de Abril de 2003.
- 26 Estavam inscritos nos regimes de reforma financiados por esta sociedade, a saber, a ASW Pension Plan e a ASW Sheerness Steel Group Pension Fund (a seguir «regimes de reforma»).
- 27 Estes regimes de reforma têm as seguintes características, comuns a todos os regimes privados de reforma baseados no último salário:
- As prestações, qualificadas como «prestações baseadas no último salário», são calculadas com base numa taxa de aquisição dos direitos de reforma, bem como no último salário e na antiguidade na empresa de cada trabalhador inscrito;
 - Os inscritos pagam uma contribuição correspondente a uma percentagem da remuneração e o empregador está obrigado a contribuir pelo montante necessário para permitir a manutenção e o serviço das prestações, sendo estes regimes qualificados de regimes «de equilíbrio de custos»;

- A sociedade empregadora que os financia tem o direito de comunicar que cessa o pagamento das suas contribuições e de desencadear a liquidação dos regimes;

- A partir do momento em que a liquidação dos regimes de reforma tiver sido iniciada, é desencadeada a aplicação das disposições da section 75 do PA 1995, que está ligada à responsabilidade legal da sociedade para com os referidos regimes.

28 Os regimes de reforma acabaram em Julho de 2002 e encontram-se em liquidação. Os seus administradores devem futuramente recorrer aos activos destes regimes para assegurarem o serviço das prestações devidas aos seus inscritos em função de determinadas categorias prioritárias definidas pelas normas aplicáveis aos regimes de reforma, tal como alteradas pela lei. Os activos destes regimes são utilizados prioritariamente para assegurar o serviço das prestações devidas aos inscritos que já recebiam uma pensão à data em que esses regimes entraram em liquidação e depois, na medida em que restem activos, para assegurar o serviço das prestações devidas aos inscritos que ainda não recebiam prestações à data em que esses regimes entraram em liquidação.

29 De acordo com as apreciações mais recentes efectuadas pelos actuários dos regimes de reforma, os activos não serão suficientes para cobrir todas as prestações devidas à totalidade dos inscritos e, por conseguinte, as prestações dos não reformados serão reduzidas.

30 Considerando que a regulamentação em vigor no Reino Unido não atinge o nível de protecção previsto no artigo 8.º da directiva, os demandantes no processo principal intentaram contra o Governo do Reino Unido, na pessoa do Secretary of State for Work and Pensions, uma acção de indemnização do prejuízo sofrido.

31 Submetido o litígio à High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, esta decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o artigo 8.º da directiva [...] ser interpretado no sentido de que exige aos Estados-Membros que garantam, por todos os meios necessários, que os direitos adquiridos pelos trabalhadores ao abrigo de regimes complementares de previdência profissionais ou interprofissionais baseados no último salário sejam pagos na sua totalidade pelos Estados-Membros no caso de o empregador privado dos trabalhadores se tornar insolvente e os activos dos seus regimes forem insuficientes para pagar essas prestações?

- 2) Se a resposta à primeira questão for negativa, as exigências do artigo 8.º são suficientemente transpostas por uma legislação como a que está em vigor no Reino Unido nos termos acima descritos?

- 3) Se as disposições legislativas do Reino Unido não estiverem em conformidade com o disposto no artigo 8.º, qual o critério que deve ser aplicado pelo órgão jurisdicional nacional para apreciar se a consequente infracção ao direito comunitário é suficientemente grave para dar origem a uma obrigação de indemnização? Em especial, o simples facto de se ter verificado a infracção basta para provar a existência de uma violação suficientemente grave, ou é também necessário que os Estados-Membros tenham desrespeitado de forma manifesta e grave os limites impostos aos seus poderes legislativos, ou deve ser aplicado qualquer outro critério e, em caso afirmativo, qual?»

Quanto à primeira questão

32 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 8.º da directiva deve ser interpretado no sentido de que, em caso de

insolvência do empregador e de insuficiência de recursos dos regimes complementares de previdência profissionais ou interprofissionais, o financiamento dos direitos adquiridos às prestações de velhice deve, por um lado, ser assegurado pelos próprios Estados-Membros e, por outro, ser integral.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 33 Os demandantes no processo principal defendem que a estrutura da directiva e a redacção do seu artigo 8.º impõem aos Estados-Membros uma obrigação de resultado. Se necessário, os direitos adquiridos deverão, portanto, ser integralmente por eles financiados.
- 34 O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a Irlanda, o Reino dos Países Baixos e a Comissão das Comunidades Europeias consideram que o artigo 8.º da directiva não exige que os Estados-Membros sejam garantes da totalidade dos direitos adquiridos pelos trabalhadores. Em seu entender, essa norma deixa aos Estados-Membros uma margem de apreciação.

Resposta do Tribunal

- 35 Há que constatar que a redacção do artigo 8.º da directiva, na medida em que enuncia, em termos gerais, que os Estados-Membros «certificar-se-ão de que serão tomadas as medidas necessárias», não impõe a esses Estados o financiamento por si próprios dos direitos a prestações cuja protecção deve ser implementada pela directiva.
- 36 Os termos usados deixam aos Estados-Membros uma margem de apreciação quanto ao mecanismo a adoptar para efeitos dessa protecção.

- 37 Portanto, um Estado-Membro pode prever, por exemplo, em vez do financiamento pelos poderes públicos, uma obrigação de garantia a cargo dos empregadores ou a criação de uma instituição de garantia cujas modalidades de financiamento serão por ele determinadas.
- 38 Quanto ao nível de protecção exigido pela directiva, importa recordar que, por força do primeiro considerando da mesma, as medidas necessárias para proteger os trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador devem ser tomadas «tendo em conta a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade».
- 39 A directiva pretende assim conciliar os interesses dos trabalhadores assalariados e as necessidades de um desenvolvimento económico e social equilibrado.
- 40 Pretende assegurar aos trabalhadores assalariados um mínimo comunitário de protecção em caso de insolvência do empregador (acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.º 3), sem prejuízo, em conformidade com o artigo 9.º, das disposições mais favoráveis que os Estados-Membros podem aplicar ou introduzir.
- 41 O grau de protecção exigido pela directiva para cada uma das garantias específicas que institui deve ser determinado em função dos termos utilizados na disposição correspondente, interpretados, sendo caso disso, à luz destas considerações.
- 42 No que concerne à garantia dos direitos à prestação de velhice, a título dos regimes complementares de previdência, o artigo 8.º da directiva não pode ser interpretado no sentido de que exige uma garantia integral dos direitos em causa.

- 43 É certo que, tal como o artigo 7.º da directiva, relativo aos regimes legais nacionais de segurança social, e contrariamente aos artigos 3.º e 4.º desta mesma directiva, relativos aos créditos de remunerações não pagas, o referido artigo 8.º não prevê expressamente uma faculdade de os Estados-Membros limitarem o nível de protecção.
- 44 No entanto, a ausência de indicação expressa neste sentido não implica por si mesma, independentemente da redacção da disposição em causa, uma intenção do legislador comunitário de exigir uma obrigação de garantia da totalidade dos direitos a prestações.
- 45 Ora, a este respeito, é de constatar que, enquanto se limita a prever, em termos gerais, a adopção das medidas necessárias para «proteger os interesses» das pessoas em causa, o artigo 8.º da directiva confere aos Estados-Membros, para efeitos de determinação do nível de protecção, uma ampla margem de apreciação, que exclui uma obrigação de garantia integral.
- 46 Há assim que responder à primeira questão que o artigo 8.º da directiva deve ser interpretado no sentido de que, em caso de insolvência do empregador e de insuficiência de recursos dos regimes complementares de previdência profissionais ou interprofissionais, o financiamento dos direitos adquiridos a prestações de velhice não deve ser obrigatoriamente assegurado pelos próprios Estados-Membros nem ser integral.

Quanto à segunda questão

- 47 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 8.º da directiva se opõe a um sistema de protecção como o que está em causa no litígio no processo principal.

Observações apresentadas ao Tribunal

- 48 Os demandantes no processo principal alegam que o sistema nacional em causa pode conduzir, na sua aplicação, a uma redução de 80% dos direitos a prestações. Tal sistema priva o artigo 8.º da directiva de qualquer alcance prático. As disposições adoptadas não asseguram uma transposição suficiente da directiva.
- 49 O Reino Unido entende que os diferentes aspectos do sistema em causa no processo principal, descritos nos n.ºs 10 a 24 do presente acórdão, são suficientes para assegurar o grau mínimo de protecção exigido pelo artigo 8.º da directiva.
- 50 Acrescenta que foi instituído um regime de assistência financeira, o Financial Assistance Scheme (a seguir «FAS»), a partir de 1 de Setembro de 2005, por força da section 286 do PA 2004 e das Financial Assistance Scheme Regulations 2005 (SI 2005/1986). Este regime representa uma assistência para determinados inscritos nos regimes de reforma em caso de insolvência do empregador. É aplicável aos regimes profissionais de reforma para os quais se tenha iniciado um processo de liquidação entre 1 de Janeiro de 1997 e 5 de Abril de 2005. Completa as prestações de reforma até ao montante de aproximadamente 80% da reforma prevista.
- 51 A Irlanda e o Reino dos Países Baixos consideram também que disposições como as adoptadas pelo Reino Unido constituem uma transposição adequada da directiva.
- 52 A Comissão realça, no que se refere aos demandantes no processo principal, que o sistema existente não impediu que os seus direitos sofressem perdas substanciais. Esta situação é dificilmente conciliável com o objectivo visado pelo artigo 8.º da directiva.

53 Segundo a Comissão, é difícil estabelecer com precisão o nível de protecção que impõe esta disposição. No entanto, o nível de protecção de que beneficiam os demandantes no processo principal não é suficiente.

Resposta do Tribunal

54 De acordo com informações não contestadas constantes dos autos, dois dos demandantes no processo principal apenas receberão, respectivamente, 20% e 49% das prestações a que teriam direito.

55 Face à inexistência da obrigação de garantia integral dos direitos a prestações, há que averiguar qual o nível de protecção mínima exigido pela directiva.

56 Ora, importar realçar que, diferentemente dos artigos 3.º e 4.º da directiva, cujos termos permitem, não obstante a margem de apreciação deixada aos Estados-Membros, determinar a garantia mínima estabelecida no que se refere aos créditos de remuneração não pagos (v. acórdão Francovich e o., já referido, n.ºs 18 a 20), nem o artigo 8.º da directiva nem nenhuma outra sua disposição contém elementos que permitam estabelecer com precisão o nível mínimo exigido para a protecção dos direitos a prestações, a título dos regimes complementares de previdência.

57 Partindo da expressão da vontade do legislador comunitário, há contudo que declarar que disposições do direito interno susceptíveis de conduzir, em determinadas situações, a uma garantia das prestações limitada a 20% ou 49% dos direitos do trabalhador assalariado, isto é, a menos de metade desses direitos, não podem ser entendidas como correspondendo à definição da expressão «proteger» usada no artigo 8.º da directiva.

58 A este respeito, é de salientar que, em 2004, de acordo com números não contestados comunicados pelo Reino Unido à Comissão:

- Aproximadamente 65 000 inscritos em regimes de reforma sofreram perdas de mais de 20% em relação às prestações esperadas;
- Aproximadamente 35 000, ou seja, cerca de 54% do conjunto, tiveram perdas que ultrapassaram 50% das referidas prestações.

59 Por conseguinte, é de concluir que um sistema como o aplicado pela legislação do Reino Unido não assegura a protecção prevista pela directiva e não realiza uma transposição correcta do seu artigo 8.º

60 Esta conclusão não é infirmada pela instituição de um regime como o FAS, a partir de 1 de Setembro de 2005, mesmo que este regime seja aplicável aos processos de liquidação iniciados entre 1 de Janeiro de 1997 e 5 de Abril de 2005.

61 Com efeito, resulta das informações não contestadas constantes dos autos que o FAS:

- Não abrange os inscritos do regime que se encontravam a mais de três anos da reforma em 14 de Maio de 2004;
- Beneficia apenas cerca de 11 000 dos 85 000 inscritos não reformados dos regimes em causa, ou seja, menos de 13% do total.

- 62 Há assim que responder à segunda questão que o artigo 8.º da directiva opõe-se a um sistema de protecção como o que está em causa no processo principal.

Quanto à terceira questão

- 63 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se, no caso de transposição incorrecta do artigo 8.º da directiva, a responsabilidade do Estado-Membro em causa decorre *ipso facto* da infracção ao direito comunitário ou se está subordinada à declaração de uma violação manifesta e grave pelo referido Estado dos limites que se impunham ao seu poder de apreciação.

Observações apresentadas ao Tribunal

- 64 Os demandantes no processo principal alegam que a existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário só pressupõe uma violação manifesta e grave, por um Estado-Membro, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação, na acepção do acórdão de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.º 55), se o Estado-Membro dispuser de um amplo poder de apreciação.
- 65 Sustentam que, no presente processo, é imposta ao Estado-Membro uma obrigação de resultado, por força do artigo 8.º da directiva. O Reino Unido não dispunha, portanto, de um amplo poder de apreciação.

- 66 Propõem a aplicação do princípio enunciado nos acórdãos de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Colect., p. I-2553, n.º 28), 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.º 25), e de 18 de Janeiro de 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Colect., p. I-493, n.º 40), segundo o qual, na hipótese de o Estado-Membro em causa não estar confrontado com opções normativas e dispor de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a mera infracção do direito comunitário basta para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada.
- 67 Consideram, portanto, que uma falta de transposição correcta do artigo 8.º da directiva constitui uma violação suficientemente caracterizada para basear a responsabilidade do Estado-Membro.
- 68 O Reino Unido, a Irlanda e a Comissão afirmam que a responsabilidade do Estado-Membro está subordinada à condição, estabelecida no acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, de uma violação manifesta e grave, pelo dito Estado-Membro, dos limites do seu poder de apreciação. Esta condição é inexistente no caso do processo principal.

Resposta do Tribunal

- 69 De acordo com jurisprudência assente (v., designadamente, acórdãos já referidos Brasserie du pêcheur e Factortame, n.º 51, e Hedley Lomas, n.º 25; acórdãos de 4 de Julho de 2000, Haim, C-424/97, Colect., p. I-5123, n.º 36, e de 4 de Dezembro de 2003, Evans, C-63/01, Colect., p. I-14447, n.º 83), a responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos causados aos particulares por uma violação do direito comunitário pressupõe que:

— A regra de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares;

— A violação seja suficientemente caracterizada;

— Exista um nexo de causalidade directa entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e os danos sofridos pelos lesados.

70 Quanto à condição de uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, tal implica uma violação manifesta e grave pelo Estado-Membro dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação, sendo os elementos a tomar em consideração, designadamente, o grau de clareza e de precisão da regra violada e o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais (acórdão *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, já referido, n.ºs 55 e 56).

71 Entretanto, na hipótese de o Estado-Membro não se confrontar com opções normativas e dispor de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (acórdão *Hedley Lomas*, já referido, n.º 28).

72 Assim, a margem de apreciação de um Estado-Membro constitui um critério importante para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário.

73 Esta margem de apreciação é largamente tributária do grau de clareza e precisão da regra violada.

- 74 No que concerne ao artigo 8.º da directiva, resulta da apreciação da primeira questão que, devido à generalidade dos seus termos, o mesmo confere aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação para efeitos da determinação do nível de protecção dos direitos a prestações.
- 75 Por conseguinte, a responsabilidade de um Estado-Membro devido a uma transposição incorrecta desta disposição está sujeita à constatação de uma violação manifesta e grave, por este Estado, dos limites que se impunham ao seu poder de apreciação.
- 76 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 (acórdão de 30 de Setembro de 2003, Köbler, C-224/01, Colect., p. I-10239, n.º 54).
- 77 Entre tais elementos constam, designadamente, além do grau de clareza e de precisão da regra violada e da amplitude da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais ou comunitárias, o carácter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o carácter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de as atitudes adoptadas por uma instituição comunitária terem podido contribuir para a omissão, a adopção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito comunitário (v. acórdãos, já referidos, Brasserie du pêcheur e Factortame, n.º 56, e Köbler, n.º 55).
- 78 No presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio deverá tomar em consideração o grau de clareza e de precisão do artigo 8.º da directiva quanto ao nível de protecção exigido.

- 79 A este respeito, importa realçar que nem as partes no processo principal, nem os Estados-Membros que apresentaram observações, nem a Comissão estavam em condições de sugerir com precisão o grau mínimo de protecção exigido, segundo eles, pela directiva, na hipótese em que se considerasse que esta não impunha uma garantia integral.
- 80 Além disso, como constatado no n.º 56 do presente acórdão, nem o artigo 8.º da directiva nem nenhuma outra disposição da mesma contém elementos que permitam estabelecer com precisão o nível mínimo exigido para a protecção dos direitos a prestações.
- 81 O órgão jurisdicional de reenvio poderá também tomar em consideração o relatório COM(95) 164 final da Comissão, de 15 de Junho de 1995 (não publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*), relativo à transposição da directiva pelos Estados-Membros, que foi invocado nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça e no qual a Comissão tinha concluído (p. 52): «As diferentes regras [adoptadas pelo Reino Unido] parecem corresponder às exigências previstas no artigo 8.º [da directiva]». Com efeito, tal como observou a advogada-geral no n.º 98 das suas conclusões, essa formulação, embora cuidadosa, pode confortar o Estado-Membro em causa na sua posição relativa à transposição da directiva.
- 82 Há assim que responder à terceira questão que, no caso de transposição incorrecta do artigo 8.º da directiva, a responsabilidade do Estado-Membro em causa está subordinada à constatação de uma violação manifesta e grave, por parte do referido Estado, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação.

Quanto ao pedido de limitação no tempo dos efeitos do presente acórdão

- 83 O Reino Unido e a Irlanda pediram que, na hipótese de o Tribunal de Justiça adoptar uma interpretação da directiva favorável aos demandantes no processo principal, limitasse os efeitos no tempo do acórdão às acções intentadas antes da data da prolação.
- 84 Tendo em conta as respostas dadas às três questões colocadas, não é de acolher tal pedido.

Quanto às despesas

- 85 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) O artigo 8.º 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, deve ser interpretado no sentido de que, em caso de insolvência do empregador e de insuficiência de recursos dos regimes complementares de previdência profissionais ou interprofissionais, o financiamento dos direitos adquiridos a prestações de velhice não deve ser obrigatoriamente assegurado pelos próprios Estados-Membros nem ser integral.

- 2) O artigo 8.º da Directiva 80/987 opõe-se a um sistema de protecção como o que está em causa no processo principal.**

- 3) No caso de transposição incorrecta do artigo 8.º da Directiva 80/987, a responsabilidade do Estado-Membro em causa está subordinada à constatação de uma violação manifesta e grave, por parte do referido Estado, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação.**

Assinaturas