

## Versão anonimizada

Tradução

C-219/20 – 1

### Processo C-219/20

#### Pedido de decisão prejudicial

##### Data de entrada:

26 de maio de 2020

##### Órgão jurisdicional de reenvio:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria, Áustria)

##### Data da decisão de reenvio:

12 de maio de 2020

##### Recorrente:

LM

##### Autoridade recorrida:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Autoridade administrativa do distrito de Hartberg-Fürstenfeld)

[omissis]

#### Pedido de decisão prejudicial

submetido

nos termos do artigo 267.º TFUE

Partes no processo principal [omissis]:

a) Recorrente: LM,

[omissis] SK-91304 Kostolná-Záriečie

[omissis]

b) Autoridade recorrida: Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,

[omissis] 8230 Hartberg

[omissis]

c) Com a intervenção de: Österreichische Gesundheitskasse (Caixa de seguro de saúde austríaca)

Kompetenzzentrum LSDB (Centro encarregado do combate ao dumping salarial e social)

[omissis] 1100 Wien

[omissis]

No âmbito dos recursos interpostos por LM da decisão administrativa condenatória da Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld de 12.03.2019, notificada em 20.02.2020, o Landesverwaltungsgericht Steiermark proferiu a seguinte

## DECISÃO

[...]

I. É submetida ao Tribunal de Justiça da União Europeia a seguinte questão prejudicial, em conformidade com o artigo 267.º TFUE:

**1. Devem o artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, e os artigos 41.º, n.º 1, e 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ser interpretados no sentido de que se opõem a uma norma nacional que prevê um prazo obrigatório de prescrição de cinco anos, em caso de infração por negligência, em processos administrativos sancionatórios?**

II. [omissis] [Considerações processuais]

## Fundamentos

### I.

Matéria de facto e tramitação processual:

Em 19.06.2016, cerca de 09h 50, foi efetuada uma inspeção pelos órgãos de investigação da polícia financeira em 8271 Wagerberg [omissis]. Nessa ocasião, foram encontradas quatro pessoas a colocar ladrilhos.

As pessoas em causa eram trabalhadores destacados da empresa eslovaca GVAS s.r.o., com sede em [omissis] 91304 Kostolná-Záriečia. No momento do controlo o representante legal da GVAS s.r.o. era LM.

Na sequência de uma denúncia da Wiener Gebietskrankenkasse por infração administrativa no sentido do § 7i, n.º 5, da Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Lei de Adaptação do Direito Laboral Contratual, a seguir «AVRAG») na versão publicada no BGBl. I n.º 152/2015, LM foi condenado pela Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld a uma pena total de 6 600 euros (pena, custas). Em concreto, o recorrente foi acusado de, na sua qualidade de administrador da sociedade GVAS s.r.o., 91304 Kostolná-Záriečia, ter sido responsável pelo facto de as quatro pessoas acima referidas terem trabalhado entre 11.07.2016 e 21.07.2016 sem lhes ter sido paga a remuneração devida atendendo aos respetivos critérios de classificação. Todos os quatro trabalhadores colocavam ladrilhos e efetuavam o recheio de juntas. A subremuneração para a pessoa 1 e a pessoa 2 ascendia a 103,80 euros ou 11,21% tendo, por isso, sido aplicada uma multa de 2 000 euros por cada trabalhador (1 dia de prisão subsidiária). A subremuneração para a pessoa 3 e a pessoa 4 ascendia a 77,65 euros ou 9,07%, razão pela qual LM foi condenado pelas duas infrações numa multa de 1 000 euros por cada trabalhador ou prisão subsidiária de 16 Dni (sic!) [dias, provavelmente horas].

**O controlo da polícia financeira foi efetuado em 19.06.2016. A decisão da Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld só foi notificada ao recorrente em 20.02.2020.**

Na situação descrita nos factos, o recorrente era o responsável de uma sociedade eslovaca que, no âmbito de um processo sancionatório administrativo em curso devido a quatro infrações presumidas à AVRAG, foi condenado a multas e penas de prisão subsidiária no montante de 6 600 euros (penas, custas, despesas em numerário) ou, em caso de impossibilidade de cobrança, pelas duas primeiras infrações, de 1 dia/Dni (sic!) e, pelas terceira e quarta infrações, de 16 Dni (sic!). Há que aplicar o § 7i, n.º 7, da AVRAG no presente processo perante o Landesverwaltungsgericht Steiermark.

Os atos imputados ao recorrente constituem infrações ao direito administrativo cometidas por negligência.

A pena aplicada foi objeto de recurso no prazo fixado.

A disposição do § 7i, n.º 7, da AVRAG na redação publicada no BGBl. I n.º 152/2015, que prevê um prazo de cinco anos de prescrição da infração penal, deve, portanto, ser aplicada pelo Landesverwaltungsgericht Steiermark no âmbito deste processo.

## II.

O quadro jurídico pertinente é o seguinte:

Disposições de direito da União:

O artigo 6.º da CEDH tem a seguinte redação:

**Direito a um processo equitativo**

1 - Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, **num prazo razoável** por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

2 - Qualquer pessoa acusada de uma infração presume-se inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada.

3 - O acusado tem, como mínimo [versão inglesa] [✓] em particular [versão francesa], os seguintes direitos:

- a) Ser informado no mais curto prazo, em língua que entenda e de forma minuciosa, da natureza e da causa da acusação contra ele formulada;
- b) Dispor do tempo e dos meios necessários para a preparação da sua defesa;
- c) Defender-se a si próprio ou ter a assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem;
- d) Interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e obter a convocação e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições que as testemunhas de acusação;
- e) Fazer-se assistir gratuitamente por intérprete, se não compreender ou não falar a língua usada no processo.

O artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01) tem a seguinte redação:

**Direito a uma boa administração**

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num **prazo razoável**.

2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

O artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01) tem a seguinte redação:

#### **Direito à ação e a um tribunal imparcial**

[...]

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num **prazo razoável**, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

#### **Disposições de direito nacional**

As disposições do § 7i da AVRAG, na versão aplicável do BGBl. I n.º 459/1993, modificada pelo BGBl. I n.º 152/2015 têm a seguinte redação:

#### **Disposições sancionatórias**

**§ 7i.** (1) Quem não apresentar os documentos necessários em violação do § 7d, n.º 1, ou do § 7f, n.º 1, ponto 3, comete uma infração administrativa punível pela autoridade administrativa distrital com multa de 500 a 5 000 euros por cada trabalhador afetado e, em caso de reincidência, de 1 000 a 10 000 euros. É igualmente punível qualquer pessoa que não apresente os documentos em violação do § 7g, n.º 2, ou do § 7h, n.º 2.

(2) Comete uma infração administrativa quem, em violação do § 7f, n.º 1, se negue a permitir o acesso aos estabelecimentos, aos locais e aos lugares ou postos de trabalho exteriores, bem como às zonas de descanso dos trabalhadores, ou à circulação relacionada pelas vias correspondentes, a prestar informações ou dificulte ou impeça de qualquer outro modo a inspeção e será punido pela autoridade administrativa distrital com multa de 1 000 a 10 000 euros e, em caso de reincidência, de 2 000 a 20 000 euros.

(2a) Quem negar a consulta dos documentos referidos nos §§ 7b, n.º 5, e 7d comete uma infração administrativa punível pela autoridade administrativa distrital com multa de 1 000 a 10 000 euros por cada trabalhador afetado, em caso de reincidência de 2 000 a 20 000 euros.

(3) Também será punido, por força do n.º 2a, quem na qualidade de empregador negue a consulta dos documentos, em violação do § 7g, n.º 2.

(4) Quem, na qualidade

1. de empregador na aceção dos §§ 7, 7a, n.º 1 ou 7b, n.ºs 1 e 9, não mantiver à disposição os documentos salariais, em violação do § 7d, ou
2. de empregador cedente no caso de uma disponibilização transfronteiriça de mão-de-obra para a Áustria, não colocar comprovadamente à disposição do empregador destinatário os documentos salariais, em violação do disposto no § 7d, n.º 2, ou
3. de empregador destinatário, no caso de disponibilização transfronteiriça de mão-de-obra, não mantiver à disposição os documentos salariais, em violação do disposto no § 7d, n.º 2

comete uma infração administrativa punível pela autoridade administrativa distrital com multa de 1 000 a 10 000 euros por cada trabalhador afetado e, em caso de reincidência, de 2 000 a 20 000 euros; se forem afetados mais de três trabalhadores, com multa de 2 000 a 20 000 euros por cada um deles, e de 4 000 a 50 000 euros no caso de reincidência.

**(5) Quem, na qualidade de entidade patronal, empregue ou tenha empregado um trabalhador sem lhe pagar pelo menos a remuneração devida por força de lei, regulamento ou de uma convenção coletiva, no respeito dos critérios de classificação respetivos, com exceção dos elementos de remuneração referidos no § 49, n.º 3, da Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Lei Geral da Segurança Social, a seguir «ASVG»), comete uma infração administrativa, punível com multa a aplicar pela autoridade administrativa distrital. No que respeita às subremunerações que compreendam continuamente vários períodos de pagamento salarial, trata-se de uma única infração administrativa. Os pagamentos adicionais, resultantes de um acordo de empresa ou de contrato de trabalho, de componentes da remuneração devidos por força de lei, regulamento ou de uma convenção coletiva serão imputados a eventuais subremunerações no respetivo período de pagamento salarial. No que diz respeito aos pagamentos especiais relativos aos trabalhadores referidos no § 7g, n.ºs 1, ponto 1, e 2, só há infração administrativa na aceção do primeiro período se o empregador não pagar ou não pagar integralmente as remunerações especiais até 31 de dezembro do ano civil em causa. Se a subremuneração afetar no máximo três trabalhadores, o montante da multa será de 1 000 a 10 000 euros por cada um deles, em caso de reincidência de 2 000 a 20 000 euros, se afetar mais de**

**três trabalhadores de 2 000 a 20 000 euros por cada um deles e, em caso de reincidência, de 4 000 a 50 000 euros.**

(5a) As sanções referidas no n.º 5 não se aplicam quando, antes da investigação pelo organismo competente em virtude dos §§ 7f a 7h, se provar que a entidade patronal pagou a diferença entre a remuneração efetivamente recebida pelo trabalhador e a que lhe é devida por força da legislação austríaca.

(6) Quando a autoridade administrativa distrital verificar que:

1. o empregador pagou a diferença entre a remuneração efetivamente recebida pelo trabalhador e a que lhe é devida por força da legislação austríaca, num prazo a fixar pela autoridade, e

2. o montante da subremuneração referida no n.º 5, ponto 1 for baixo, atendendo aos critérios de classificação correspondentes, ou

3. a culpa do empregador ou da pessoa encarregada da representação perante terceiros [§ 9, n.º 1, da Verwaltungsstrafgesetz (Lei das sanções administrativas, a seguir «VStG»)] ou do mandatário responsável (§ 9, n.ºs 2 ou 3, da VStG) não exceder a negligência leve,

abstém-se de aplicar uma sanção. Do mesmo modo, não será aplicada uma sanção se se comprovar que, antes da interpelação pela autoridade administrativa distrital, a entidade patronal pagou a diferença entre a remuneração efetivamente recebida pelo trabalhador e a que lhe é devida por força da legislação austríaca e estiverem preenchidas as outras condições previstas no primeiro período. O § 45, n.º 1, ponto 4 e última frase, da VStG não se aplica aos processos penais administrativos previstos no n.º 5. Se o empregador provar à autoridade administrativa distrital que pagou a diferença entre a remuneração efetivamente recebida pelo trabalhador e a que lhe é devida por força da legislação austríaca, esta circunstância será tida em conta favoravelmente ao determinar a sanção.

(7) O prazo de prescrição do procedimento (§ 31, n.º 1, da VStG) é de três anos a contar da data de vencimento da remuneração. No que respeita às subremunerações que compreendem continuamente vários períodos de pagamento salarial, o prazo de prescrição do procedimento, na aceção do primeiro período, começa a correr a partir da data de vencimento da remuneração referente ao último período de pagamento com subremuneração. **Nestes casos, o prazo de prescrição da infração penal (§ 31, n.º 2, da VStG) é de cinco anos.** No que respeita aos pagamentos especiais, os prazos fixados nos dois primeiros períodos começam a correr a partir do final de cada ano civil (n.º 5, terceiro período).

(7a) No caso de o empregador pagar posteriormente a remuneração devida por força de lei, regulamento ou de uma convenção coletiva, para o período da subremuneração nos termos do n.º 5, a duração dos prazos previstos no § 31, n.ºs 1 e 2, da VStG é de um ano (prescrição do procedimento) ou de três anos

(prescrição da infração penal), a menos que a prescrição ocorra numa data anterior nos termos do n.º 7; o prazo começa a correr a partir do pagamento *a posteriori*.

(8) Tem a qualidade de parte em processos relativos a infrações administrativas

1. nos termos do n.º 1, primeiro período, n.ºs 2 e 4 e do § 7b, n.º 8, a administração fiscal; nos casos referidos no n.º 5, conjugado com o § 7e, o Kompetenzzentrum LSDB,
2. nos termos das disposições conjugadas do n.º 5 e do § 7g e nos casos referidos no n.º 1, segunda frase, e n.º 3, a instituição competente do seguro de saúde,
3. nos termos dos n.ºs 1, 2a, 4 e 5, bem como do § 7b, n.º 8, conjugado com o § 7h, a Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (Caixa de férias e da compensação por despedimento dos trabalhadores de construção),

mesmo que a denúncia não seja efetuada pelas entidades referidas nos n.ºs 1 a 3. Estas entidades podem interpor recurso para o Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo) da decisão de uma autoridade administrativa e recurso de «Revision» para o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo) da sentença de um Tribunal Administrativo.

(9) Em caso de destacamento ou de cessão transfronteiriça de mão-de-obra, considera-se que a infração administrativa foi cometida na área territorial da autoridade administrativa do distrito em que se situa o local de trabalho (destino) dos trabalhadores destacados ou cedidos para a Áustria e, no caso de locais de trabalho (destino) variáveis, o local de controlo.

(10) Para apreciar se existe uma relação laboral, no sentido da presente lei federal, importa ter em conta o conteúdo económico real dos factos e não a sua aparência.

### III.

O Landesverwaltungsgericht Steiermark tem dúvidas quanto à conformidade do § 7i, n.º 7, da AVRAG com o direito da União, o que o levou a solicitar uma decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

[omissis] [Considerações sobre a legitimidade para submeter pedidos de decisão prejudicial]

Em princípio, as medidas administrativas ou penais não devem ultrapassar o que for estritamente necessário para alcançar os objetivos prosseguidos e uma sanção não deve ser de tal forma desproporcionada face à gravidade da infração que constitua um entrave às liberdades consagradas no Tratado. Compete, no entanto, ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz das considerações precedentes, se as sanções previstas pelo direito nacional aplicável são proporcionadas (Acórdão do TJUE, C-430/05, Ntunik Anonymi Etaireia Emporias, EU:C:2007:410, n.º 54).

O Tribunal de Justiça declarou ainda que o princípio da proporcionalidade se impõe aos Estados-Membros não apenas no que diz respeito à determinação dos elementos constitutivos de uma infração e das regras relativas ao montante das coimas mas igualmente no que diz respeito à apreciação dos elementos que podem entrar em linha de conta para fixar o montante da coima (v. Acórdãos do TJUE Euro-Team Kft., EU:C:2017:229, n.ºs 42, 43; C-501/14, EL-EM-2001, EU:C:2016:777, n.º 41).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça precisou igualmente que a gravidade das sanções deve ser adequada à gravidade das infrações que se destinam a punir, garantindo um efeito realmente dissuasivo (v. Acórdãos do TJUE C-81/12, Asociația Accept, EU:C:2013:275, n.º 63, C-383/92, e Comissão/Reino Unido, n.º 42). Simultaneamente, deve ser respeitado o princípio geral da proporcionalidade (v., neste sentido, Acórdãos do TJUE C-81/12, Asociația Accept, EU:C:2013:275, n.º 63, C-101/01, Lindqvist, EU:C:2003:596, n.ºs 87, 88; C-430/05, Nttonik Anonymi Etaireia Emporias, EU:C:2007:410, n.º 53; C-418/11, Texdata Software, EU:C:2013:588, n.º 50; C-565/12, LCL Le Credit Lyonnais SA, EU:C:2014:190, n.º 45).

As disposições nacionais preveem que o prazo de prescrição da infração penal por subremuneração é de cinco anos. No caso em apreço, sendo confirmada a pena, o recorrente teria de pagar uma multa de 6 600,00 euros por duas subremunerações, de 103,80 euros ou 11,21%, e duas subremunerações no montante de 77,65 euros ou 9,07%, que já remontam a 2016.

**Sendo certo que o montante das sanções não é particularmente elevado, é questionável de que modo um arguido pode ainda defender-se adequadamente perante os tribunais por uma infração menor cometida por negligência após quase 5 anos.**

**Por último, o sentido de um prazo razoável no caso de uma acusação penal é, designadamente, que o arguido se possa defender da melhor maneira possível. Quando são perdidos elementos de prova, já não for possível encontrar testemunhas ou estas já não se conseguem lembrar do que aconteceu após tanto tempo, o arguido sofre um prejuízo importante que, em especial, o disposto no artigo 6.º da CEDH e no artigo 47.º, n.º 2, da Carta visa evitar.**

**Na medida em que o legislador austríaco escolheu um prazo de prescrição particularmente longo de 5 anos para uma infração por negligência no direito penal administrativo, existe, do ponto de vista do órgão jurisdicional de reenvio, uma eventual violação do direito europeu prioritariamente aplicável.**

#### IV.

*[omissis]* [Considerações sobre a legitimidade para submeter pedidos de decisão prejudicial]

*[omissis]*

DOCUMENTO DE TRABALHO