

Processo C-411/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

21 de junho de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

24 de maio de 2022

Recorrente em «Revision»:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Autoridade recorrida no Verwaltungsgericht:

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark

Objeto do processo principal

Concessão de uma compensação pela perda de remuneração a que os trabalhadores têm direito em razão do isolamento ordenado pelas autoridades sanitárias («quarentena») devido a um resultado positivo do teste à COVID-19 – Conceito de «prestação por doença», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 883/2004 – Trabalhador fronteiriço – Restrição à livre circulação dos trabalhadores devido à condição de o isolamento ter de ser ordenado por uma autoridade nacional

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. O montante de uma compensação concedida aos trabalhadores pelos prejuízos financeiros sofridos durante o seu isolamento, como pessoas infetadas ou que se suspeita estarem infetadas com COVID-19 ou de poderem transmitir este vírus, pelos prejuízos causados pelo facto de estarem impedidos de desenvolver a sua atividade remunerada, e que deve inicialmente ser paga pelo empregador aos trabalhadores, ficando o empregador, a partir do momento em que procede ao pagamento, sub-rogado no direito a essa compensação perante o Estado federal, constitui uma prestação por doença na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social?

Em caso de resposta negativa à primeira questão:

2. Devem os artigos 45.º TFUE e 7.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional segundo a qual a concessão de uma compensação pela perda de remuneração sofrida pelos trabalhadores em razão de um resultado positivo num teste à COVID-19 (devendo essa compensação ser inicialmente paga pelo empregador aos trabalhadores e ficando o empregador, a partir do momento em que procede ao pagamento, sub-rogado no direito a essa compensação perante o Estado federal) depende de o isolamento ser ordenado por uma autoridade nacional com base num regulamento nacional em matéria de epidemias, de modo que esta compensação não é concedida a trabalhadores fronteiriços que têm domicílio noutra Estado-Membro e cujo isolamento («quarentena») é ordenado pela autoridade sanitária do seu Estado de residência?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 45.º TFUE; artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União; artigos 1.º a 3.º, 5.º e 11.º, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social.

Disposições de direito nacional invocadas

§ 7 (1) da Epidemiegesetz (Lei relativa a epidemias, a seguir, «EpiG»): «As doenças de notificação obrigatória, que podem dar origem a que sejam ordenadas medidas de isolamento das pessoas infetadas, com suspeitas de infeção ou suspeitas de transmissão, serão designadas por decreto. [...]»

§ 32 da EpiG: «Deve ser concedida às pessoas singulares e coletivas, bem como às sociedades comerciais de pessoas, uma compensação pelos prejuízos financeiros sofridos por estarem impedidas de receber o seu salário, se e na medida em que:

1. tenham sido isoladas nos termos dos §§ 7 ou 17, [...]

e por esse motivo tenha ocorrido uma perda de remuneração.

2. A compensação deve ser concedida por cada dia abrangido pelo decreto administrativo referido no n.º 1.

3. A compensação a conceder às pessoas que se encontrem numa relação laboral deve ser calculada em função da remuneração habitual [...]. Os empregadores devem pagar-lhes o montante da compensação devida nas datas em que habitualmente é pago o salário na empresa. A partir do momento em que procede ao pagamento, o empregador fica sub-rogado no direito a essa compensação perante o Estado federal [...].»

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A recorrente em Revision tem sede na Áustria, onde explora um hotel. No âmbito de testes de controlo realizados neste hotel, vários trabalhadores registaram resultados positivos para a COVID-19. A recorrente comunicou tal facto à autoridade sanitária austríaca que, no entanto, não ordenou nenhum isolamento aos trabalhadores afetados uma vez que estes tinham a sua residência na Eslovénia ou na Hungria. Contudo, a autoridade austríaca informou as autoridades competentes destes dois outros Estados-Membros que, posteriormente, ordenaram o isolamento dos trabalhadores nos respetivos domicílios na Eslovénia ou na Hungria, por períodos descritos em pormenor (de 23 de outubro de 2020 até 18 de novembro de 2020 ou de 21 de outubro de 2020 até 17 de novembro de 2020 ou de 26 de outubro de 2020 até 13 de novembro de 2020). A recorrente em Revision continuou a pagar o respetivo salário aos trabalhadores afetados durante estes períodos de isolamento.
- 2 Em 1 de dezembro de 2020, a recorrente em Revision requereu à Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark o pagamento da compensação por perda de remuneração, na medida em que, ao pagar os salários, a recorrente em Revision tinha ficado sub-rogada no direito dos trabalhadores a essa compensação. Estes pedidos foram indeferidos pelos órgãos da Bezirkshauptmannschaft de 29 de dezembro de 2020.
- 3 Através de cinco despachos, o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional de Steiermark) negou provimento aos recursos de Revision interpostos pela recorrente contra essas decisões, por falta de fundamentação, uma vez que, em seu entender, as medidas de isolamento

ordenadas por autoridades estrangeiras não conferem nenhum direito ao abrigo da EpiG.

- 4 A recorrente interpôs recursos extraordinários de Revision contra estes Despachos no Verwaltungsgerichtshof, nos quais põe sobretudo em causa a compatibilidade do § 32, n.ºs 1 e 3, da EpiG, à luz da interpretação feita pelo Landesverwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo Regional), com a livre circulação dos trabalhadores ao abrigo do artigo 45.º TFUE, bem como com o Regulamento (CE) n.º 883/2004. O Verwaltungsgerichtshof apensou os processos de Revision para proferir uma decisão conjunta.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 5 O Verwaltungsgerichtshof é um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE, cujas decisões já não são elas próprias suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno.
- 6 A compensação paga ao trabalhador ao abrigo do § 32, n.º 3, primeiro e segundo períodos, da EpiG não é, conceptualmente, um salário, mas uma indemnização (compensação) do Estado federal baseada num título de direito público.
- 7 No presente caso, importa esclarecer se a recorrente em Revision, na qualidade de empregador, também tem direito a uma compensação pela perda de remuneração, no qual ficou sub-rogada ao abrigo do § 32, n.º 3, terceiro período, da EpiG, quando a ordem de isolamento dos trabalhadores infetados ou suspeitos de estarem infetados com COVID-19, ou de transmitirem este vírus, não tenha sido emitida por decisão de uma autoridade sanitária austríaca, mas através de uma medida (oficial) noutra Estado-Membro, dada a inexistência de residência na Áustria.
- 8 O Verwaltungsgerichtshof considera que os trabalhadores em causa são trabalhadores fronteiriços na aceção do artigo 1.º, alínea f), do Regulamento n.º 883/2004 e que, por conseguinte, estes trabalhadores estão sujeitos à legislação austríaca, por força do artigo 11.º, n.ºs 1 e 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, no quadro do âmbito de aplicação deste Regulamento.
- 9 Se se entender que a compensação prevista no § 32, da EpiG constitui uma prestação por doença na aceção do artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, as autoridades e os órgãos jurisdicionais austríacos devem, nos termos do artigo 5.º, alínea b), do Regulamento n.º 883/2004, ter em conta uma ordem de isolamento emitida pela autoridade competente de outro Estado-Membro como se tal ordem tivesse sido emitida por uma autoridade austríaca no seu próprio território.
- 10 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, uma prestação é considerada uma prestação de segurança social na aceção do artigo 3.º, do Regulamento n.º 883/2004, quando for concedida, fora de qualquer

apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, com base numa situação legalmente definida e quando se reportar a um dos riscos expressamente enumerados no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 (atual artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004). Para distinguir as diferentes categorias de prestações de segurança social, há que tomar em consideração o risco coberto por cada prestação (v., relativamente à disposição anterior do Regulamento n.º 1408/71, Acórdão de 1 de fevereiro de 2017, Tolley, C-430/15, n.ºs 43 e 45, EU:C:2017:74). Uma prestação de doença cobre o risco associado a um estado mórbido que conduz a uma suspensão temporária das atividades do interessado (v. Acórdão de 21 de julho de 2011, Stewart, C-503/09, n.º 37, EU:C:2011:500).

- 11 A prestação em causa no presente caso é concedida pelo Estado federal com base numa situação definida na lei. Contudo, a mesma não está associada à existência de uma doença, mas destina-se a que a pessoa beneficiária da prestação seja impedida de realizar o seu trabalho por força de uma imposição oficial por parte das autoridades sanitárias e, por esse motivo, sofra uma perda de remuneração, que é compensada pelo Estado federal. A EpiG classifica o isolamento imposto pelas autoridades como uma «medida de prevenção e combate às doenças de notificação obrigatória». De acordo com a sua finalidade, o isolamento não é destinado à convalescença individual, mas à proteção da população contra o contágio pela pessoa isolada e, deste modo, à contenção do risco que a doença de notificação obrigatória constitui para a saúde da comunidade.
- 12 Por conseguinte, o Verwaltungsgerichtshof tende a considerar que a compensação aqui em causa não constitui uma prestação por doença na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004. No entanto, uma vez que esta questão ainda não foi apreciada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e a aplicação correta do direito da União também não se impõe com tal evidência que não dê lugar a nenhuma dúvida razoável, a questão é submetida ao Tribunal de Justiça da União Europeia para decisão ao abrigo do artigo 267.º, TFUE.
- 13 Em caso de resposta negativa à primeira questão prejudicial, importa esclarecer se a livre circulação dos trabalhadores nos termos do artigo 45.º TFUE, assim como o princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011 se opõem a uma norma de isolamento como a estabelecida no § 32 da EpiG.
- 14 Os trabalhadores afetados pelo isolamento no processo principal exercem uma atividade por conta de outrem na Áustria, mas têm a sua residência na Eslovénia ou na Hungria, à qual regressam diariamente. Por esse motivo, devem ser considerados como trabalhadores que beneficiaram do direito à livre circulação previsto no artigo 45.º, TFUE.
- 15 O direito à compensação reclamada pela recorrente em Revision no processo principal baseia-se no facto de tal direito a compensação perante o Estado federal, concedida ao trabalhador por força da lei, ser inicialmente paga pelo empregador ao trabalhador, ficando, nessa medida, o empregador sub-rogado no direito ao

respetivo reembolso. Consequentemente, o direito do empregador está diretamente relacionado com a atividade profissional na aceção do artigo 45.º, TFUE, pelo que, na aceção do Verwaltungsgerichtshof, e também à luz da jurisprudência (v. Acórdão de 7 de maio de 1998, Clean Car Autoservice Ges.m.b.H. (C-350/96, n.ºs 18 e segs., EU:C:1998:205), não há dúvidas de que, neste contexto, o empregador também pode beneficiar da livre circulação dos trabalhadores nos termos do artigo 45.º TFUE.

- 16 A legislação nacional impõe, indiretamente, como condição para o benefício do direito à compensação, a residência no país. No entender do Verwaltungsgerichtshof, esta deve ser considerada indiretamente discriminatória quando, pela sua própria natureza, for suscetível de afetar mais fortemente os trabalhadores migrantes do que os trabalhadores nacionais, e, em consequência, implicar o risco de desfavorecer sobretudo os primeiros (v. Acórdão de 18 de julho de 2007, Hartmann, C-212/05, n.ºs 29 a 31, EU:C:2007:437). O Verwaltungsgerichtshof considera que o facto de o direito transferido pelo trabalhador ser reclamado pelo empregador em nada altera esta conclusão.
- 17 Dos trabalhos preparatórios da legislação objeto do processo não é possível retirar nenhum motivo especial para justificar que a mesma tem por objeto uma decisão de uma autoridade austríaca e, deste modo, se baseia indiretamente no facto de o trabalhador ter a sua residência na Áustria. Em todo o caso, deve ser tido em conta o motivo justificativo da saúde pública. A prescrição de medidas de isolamento de pessoas infetadas, com suspeita de infeção ou de serem transmissoras de infeção, facilita o rastreamento das infeções e tem por efeito que os (possíveis) infetados não possam permanecer fora da sua residência, o que poderá reduzir o risco de propagação da COVID-19. O direito à compensação pela perda de remuneração durante o período de isolamento, previsto por lei, também se destina a incentivar o cumprimento das medidas de quarentena e, por conseguinte, a reforçar a efetividade das medidas adotadas pelas autoridades sanitárias para conter a propagação das infeções. Pode ser considerado como possível fundamento da previsão de ordens exclusivamente emitidas por autoridades nacionais o facto de a fiscalização do cumprimento de tais ordens também só ser possível se o isolamento ocorrer no país e o objetivo da contenção das infeções estiver relacionado com a situação nesse país, que pode ser diferente da situação epidémica no outro Estado-Membro (no Estado do domicílio do trabalhador em causa). Por último, uma possível justificação para a restrição da compensação pelo Estado federal aos trabalhadores que tenham sido isolados pelas autoridades austríacas pode residir no facto de só nestes casos o Estado austríaco ser responsável pelo impedimento do trabalhador ao recebimento do seu salário. Assim, em caso de ordem de quarentena emitida pelo seu país de origem, o trabalhador deveria ser remetido para o mesmo, na medida em que nele vigoram normas correspondentes relativas à compensação.
- 18 Contudo, não parece evidente que a desigualdade de tratamento entre os empregadores que contratam trabalhadores com residência no país e os que também contratam trabalhadores fronteiriços seja proporcionado. Por conseguinte,

uma vez que a correta aplicação do direito da União não se impõe com tal evidência que não dê lugar a nenhuma dúvida razoável, submete-se igualmente, a título prejudicial, a segunda questão, nos termos do artigo 267.º, TFUE.

DOCUMENTO DE TRABALHO