Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ĆAPETA
apresentadas em 20 de novembro de 2025[1]

Processo C-522/24

BG
contra
Ministero della Difesa,
sendo interveniente:
Presidenza del Consiglio dei Ministri

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2000/78/CE — Conceito de "convicções" na aceção do artigo 1.º da Diretiva 2000/78 — Opiniões pessoais sobre a vacinação contra a COVID-19 — Obrigação de vacinação imposta ao pessoal militar devido à pandemia de COVID-19 — Recusa em ser vacinado contra a COVID-19 que resultou na suspensão de funções sem remuneração»

I. Introdução

1. Decorreram mais de dois anos desde que a pandemia de COVID-19 deixou de ser oficialmente declarada uma ameaça mundial[2]. No entanto, o Tribunal de Justiça continua a receber pedidos de interpretação relativos às questões jurídicas que surgiram durante a pandemia.

2. O presente pedido de decisão prejudicial é um desses exemplos. O recorrente no processo principal (a seguir «recorrente») recusou tomar a vacina contra a COVID-19 imposta pela legislação para o pessoal militar. Foi suspenso das suas funções no Ministero della Difesa (Ministério da Defesa, Itália), o recorrido no processo principal (a seguir «Ministério da Defesa» ou «recorrido»), sem remuneração, por um período de aproximadamente dois meses, no termo do qual a obrigação de vacinação foi suspensa e o recorrente retomou as suas funções.

[1] Língua original: inglês.

[2] V., a este respeito, declaração do diretor-geral da Organização Mundial de Saúde de 5 de maio de 2023, disponível em: https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing--5-may-2023.

3. O recorrente alega, no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), o órgão jurisdicional de reenvio, que a sua suspensão foi discriminatória, uma vez que se baseou exclusivamente nas suas opiniões pessoais contra a vacina da COVID-19, o que, na sua opinião, constitui uma infração das disposições estabelecidas na Diretiva 2000/78/CE do Conselho [3].

II. Factos do litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

4. Em resposta à pandemia de COVID-19, o Ministério da Defesa impôs ao pessoal militar a obrigação de vacinação contra a COVID-19. Esta imposição teve por base o Decreto-legge n.º 44/21 (Decreto-Lei n.º 44/21) [4].

5. Após tornar a vacinação contra a COVID-19 um requisito essencial para o exercício de funções de determinadas categorias profissionais, o artigo 4.º-B do Decreto-Lei n.º 44/21 impôs expressamente às entidades empregadoras a obrigação de verificar se todo o pessoal militar (entre outras categorias de trabalhadores aí enumeradas [5]) estava vacinado. O facto de um funcionário não estar vacinado resultaria na sua suspensão imediata de funções. Esse funcionário não enfrentaria nenhuma consequência disciplinar e o vínculo laboral seria mantido. Esta regra também especificava que não seria devida a remuneração ou outra retribuição durante o período de suspensão. Determinava ainda que a suspensão permaneceria em vigor até que a pessoa em causa informasse a entidade empregadora que tinha iniciado ou concluído o ciclo de vacinação primária ou até à administração da dose de reforço. No entanto, a suspensão não se poderia prolongar além do período de seis meses, o qual teve início em 15 de dezembro de 2021.

6. O recorrente é um militar que trabalha para o Ministério da Defesa como engenheiro, sobretudo num gabinete de uso individual, mas tem reuniões frequentes com outros militares e pessoal civil da mesma Administração, bem como com representantes de entidades externas.

7. O recorrente recusou a toma da vacina contra a COVID-19, mas manifestou estar disponível para realizar testes para rastreio da infeção por SARS-CoV-2 a cada 48 horas.

8. Por Decisão de 10 de janeiro de 2022, o recorrido suspendeu o recorrente sem direito a remuneração. O recorrido não aplicou nenhuma sanção disciplinar ao recorrente, o qual manteve o vínculo laboral.

9. O recorrente impugnou essa decisão através de recurso extraordinário para o Presidente da República Italiana.

[3] Diretiva de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO 2000, L 303, p. 16) (a seguir «Diretiva 2000/78»).

[4] Decreto-legge 1 aprile 2021, n.º 44 — Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (Decreto-Lei n.º 44, de 1 de abril de 2021, que adota medidas urgentes para a contenção da epidemia por COVID-19, em matéria de vacinação anti-Sars-CoV-2, de justiça e de concursos públicos), convertido pela Legge 28 maggio 2021, n.º 76 (Lei n.º 76, de 28 de maio de 2021), alterada pelo decreto legge 26 novembre 2021, n.º 172 — Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali (Decreto-Lei n.º 172, de 26 de novembro de 2021, que adota medidas urgentes para a contenção da epidemia por COVID-19 e para o exercício em segurança das atividades económicas e sociais), convertido, com alterações, pela Legge 21 gennaio 2022, n.º 3 (Lei n.º 3, de 21 de janeiro de 2022).

[5] O requisito de vacinação contra a COVID-19 foi introduzido inicialmente para os profissionais de saúde e agentes de saúde pública, em seguida para os trabalhadores do setor da assistência social residencial e das instituições de cuidados de saúde e, por último, entre outras categorias, para o pessoal dos setores da defesa, da segurança e emergência pública.

10. O Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), o órgão jurisdicional de reenvio, no exercício das suas funções consultivas, foi chamado a emitir um parecer vinculativo para o Ministério da Defesa, que é competente para instruir o recurso e propor ao Presidente da República Italiana uma decisão final.

11. Perante o órgão jurisdicional de reenvio, o recorrente alegou, com base em seis fundamentos, que a obrigação de vacinação era discriminatória e contrária ao artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78.

12. Com o primeiro fundamento, o recorrente alegou que sofreu uma discriminação direta face aos funcionários civis que exercem funções análogas às suas para o recorrido, uma vez que estes não estavam sujeitos à obrigação de vacinação. Além disso, o recorrente alegou que a obrigação de vacinação foi imposta por sua conta e risco, contrariamente ao previsto pelo artigo 206.º-A do Decreto legislativo n.º 66/10[6], segundo o qual a Administração, assumindo a responsabilidade pela vacinação do pessoal, pode declarar indispensável a administração de vacinas específicas aos militares para os poder colocar em condições operacionais específicas.

13. Com o segundo fundamento, o recorrente alegou ter sofrido uma discriminação indireta relativamente ao pessoal militar vacinado, apenas com base na sua objeção à vacinação fundamentada em opiniões pessoais de que as vacinas careciam de argumentos científicos válidos. Embora o recorrente se tenha declarado disponível para ser testado para o SARS-CoV-2 a cada 48 horas, essa possibilidade foi-lhe negada, o que, na sua opinião, é uma violação ao artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78.

14. Com o terceiro fundamento, o recorrente alegou que, pelo facto de ter sido suspenso sem remuneração da sua atividade profissional, ficou, durante o período dessa suspensão, impedido de prover ao seu sustento e ao da sua família, incluindo duas filhas menores. O recorrente considera que isso constituiu uma violação dos artigos 1.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

15. Com o quarto fundamento, o recorrente alegou, inicialmente, não ter podido usufruir do seu direito a um período de férias anuais remuneradas. No decurso da instância no órgão jurisdicional de reenvio, o recorrente deixou de invocar este fundamento, uma vez que a obrigação de vacinação foi abolida a partir de 25 de março de 2022[7].

16. Com o quinto fundamento, o recorrente alegou que não lhe foi garantida uma tutela jurisdicional efetiva, em violação do artigo 19.º TUE.

17. Com o sexto fundamento, o recorrente pediu uma indemnização pela discriminação por ele sofrida, através da aplicação de uma sanção exemplar e dissuasiva nos termos do artigo 17.º da Diretiva 2000/78.

18. Além disso, o recorrente pediu ao órgão jurisdicional de reenvio que submetesse seis questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, relativas a cada fundamento do recurso.

[6] Decreto legislativo 15 marzo 2010, n.º 66 — Codice dell'ordinamento militare (Decreto Legislativo n.º 66, de 15 de março de 2010, relativo ao Código Militar).

[7] O artigo 4.º-B, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 44/21, foi revogado pelo artigo 8.º do decreto-legge 24 marzo 2022, n.º 24 — Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (Decreto-Lei n.º 24, de 24 de março de 2022, que estabelece disposições urgentes para substituir as medidas de combate à propagação da epidemia de COVID-19, em consequência do fim do estado de emergência; a seguir «Decreto-Lei n.º 24/22»).

19. O recorrido pediu que fosse negado provimento ao recurso. Em seu entender, a obrigação de vacinação impugnada foi licitamente estabelecida como uma obrigação legal concreta pelo artigo 4.º-B do Decreto-Lei n.º 44/21.

20. O órgão jurisdicional de reenvio julgou improcedentes o quinto e o sexto fundamentos de recurso, rejeitou as correspondentes questões prejudiciais propostas pelo recorrente e registou a desistência do recorrente quanto ao quarto fundamento de recurso. No entanto, esse órgão jurisdicional decidiu suspender a instância e submeter as restantes questões prejudiciais propostas pelo recorrente.

21. A título preliminar, o órgão jurisdicional de reenvio considerou que as questões suscitadas pelo recorrente são infundadas pelo facto de a legalidade da medida nacional que impõe a vacinação dos profissionais de saúde contra a COVID-19, também introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/21, já ter sido apreciada e confirmada pelo Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) nos Acórdãos n.º 14/2023, n.º 15/2023 e n.º 185/2023. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os princípios mencionados nesses acórdãos, análogos aos expressos pelas disposições do direito da União invocadas pelo recorrente no seu recurso, também são aplicáveis à obrigação de vacinação prevista para o pessoal militar em causa no processo principal.

22. No que respeita ao primeiro fundamento de recurso, o órgão jurisdicional de reenvio referiu que a Diretiva 2000/78 estabelece regras de igualdade de tratamento no local de trabalho, que se aplicam em circunstâncias normais. Todavia, como especifica o artigo 2.º, n.º 5, desta diretiva, essas regras não afetam as medidas previstas na legislação nacional que, numa sociedade democrática, sejam necessárias para efeitos de segurança pública e proteção da saúde. Declarou ainda que a obrigação de vacinação foi estabelecida devido a circunstâncias excecionais e que as vacinas contra a COVID-19 tinham sido certificadas como seguras. A decisão legislativa de impor a vacinação obrigatória aos membros do pessoal militar — que, ao contrário dos funcionários civis, são chamados a intervir em casos de emergência para proteger a segurança pública e têm contacto com a população enquanto membros das forças armadas — era, à data, uma medida razoável e adequada para proteção da saúde tanto do pessoal militar como da população em geral. Assim, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a posição do pessoal militar e a do pessoal civil não é comparável e, por conseguinte, não existe fundamento para a discriminação invocada pelo recorrente.

23. No que respeita ao segundo fundamento de recurso, o órgão jurisdicional de reenvio observou que a obrigação de vacinação não era desproporcionada, uma vez que, à data, não existia nenhuma outra medida adequada. O método de realização de testes, como requisito alternativo à vacinação, foi utilizado em contextos mais genéricos para permitir o acesso a locais públicos por pessoas não pertencentes a categorias sujeitas a vacinação obrigatória. Porém, o custo destes testes, que tinham de ser repetidos a cada dois ou três dias, não seria sustentável e representaria um encargo intolerável para o sistema de saúde. Além disso, como os resultados dos testes não ficam disponíveis imediatamente após a sua realização, estes já estavam desatualizados, uma vez que a pessoa testada poderia ter sido infetada no intervalo de tempo entre a realização do teste e a obtenção dos resultados.

24. No que respeita ao terceiro fundamento, o órgão jurisdicional de reenvio observou que a suspensão dos trabalhadores não vacinados, que durou pouco mais de dois meses, era compatível com o dever de assistência imposto à entidade empregadora e que o direito ao trabalho consagrado na Constituição não implica necessariamente um direito a exercer a atividade profissional, sempre que tal constitua um fator de risco para a proteção da saúde pública e o

trabalhador escolha de livre vontade não cumprir as normas respeitantes à segurança no trabalho, incluindo a obrigação de vacinação contra a COVID-19. Assim, embora contrária à opinião pessoal do recorrente, a obrigação de vacinação constituía uma medida razoável e proporcionada no interesse da saúde pública, pelo que a violação deliberada desta obrigação pelo recorrente justifica a sua suspensão do trabalho sem remuneração.

25. Nestas circunstâncias, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Tendo em conta que a Administração não considerou necessário impor uma obrigação de vacinação especificamente aos militares, ao abrigo do artigo 206.º-A do decreto legislativo n.º 66/10, assumindo responsabilidade pelos efeitos da vacina, obsta a Diretiva [2000/78] à aplicação do decreto-legge n.º 172/21 na parte em que altera o decreto-legge n.º 44/21, acrescentando [o artigo] 4.º-B, n.º 2, [alínea] b), que impõe aos militares uma vacinação obrigatória e contrária às suas convicções pessoais, obrigando-os a submeterem-se voluntariamente a esse tratamento médico, ainda em fase experimental, por sua conta e risco, como requisito adicional para poderem trabalhar no mesmo ambiente em que se encontram trabalhadores civis, aos quais não é exigida a vacinação, apesar de estes últimos exercerem funções que, do ponto de vista do contágio e da contagiosidade entre seres humanos, são semelhantes às exercidas pelos militares?

2) Tendo em conta que, segundo a legislação italiana relativa ao acesso ao local de trabalho, incluindo em ambientes de elevada lotação como transportes públicos, estádios e restaurantes, aplicável a trabalhadores não abrangidos pelo referido decreto-legge n.º 172/21, o certificado de vacinação ou o teste negativo realizado nas 48 horas anteriores são considerados equivalentes, o artigo 2.º, [n.º 2, alínea] b), da [Diretiva 2000/78] opõe-se a uma medida como a do decreto-legge n.º 172/21 na parte em que altera o decreto-legge n.º 44/21, acrescentando [o artigo] 4.º-B, n.º 1, [alínea] b), que impõe aos militares uma vacinação obrigatória e contrária às suas convicções pessoais como requisito para que possam trabalhar no mesmo ambiente de trabalho em que se encontram militares que, respeitando as suas convicções pessoais, consideraram oportuno vacinarem-se, mesmo não estando sujeitos a essa obrigação, apesar de o militar não vacinado estar disponível, e, de qualquer forma, já estar obrigado, a apresentar o resultado de um teste que comprove um resultado negativo ao teste da COVID com intervalos inferiores a 48 horas?

3) A medida prevista no decreto-legge n.º 172/21, que integra o decreto-legge n.º 44/21, cujo artigo 4.º-B, n.º 3[,] impede que os trabalhadores suspensos por violação da obrigação de vacinação possam prover ao sustento da família de forma legal e proporcionar a proteção e os cuidados necessários ao bem-estar das filhas menores, viola os artigos 1.º e 24.º da [Carta] na aceção do artigo 24.º da Carta?»

26. O recorrente no processo principal, os Governos Francês e Italiano e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça.

27. Em 10 de julho de 2025, realizou-se uma audiência em que o recorrente no processo principal, o Governo Italiano e a Comissão apresentaram oralmente as suas observações.

III. Análise

28. As duas primeiras questões do órgão jurisdicional de reenvio devem ser tratadas em conjunto. Com estas questões, esse órgão jurisdicional pergunta, em substância, se a legislação italiana que impõe uma obrigação da vacinação contra a COVID-19 ao pessoal militar é contrária à Diretiva 2000/78, pelo facto de instituir um tratamento discriminatório proibido por esta diretiva.

29. Para responder a estas questões, é necessário, em primeiro lugar, verificar se a Diretiva 2000/78 é aplicável a uma legislação como a descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio (A).

30. Se essa diretiva for aplicável, é necessário avaliar se a legislação nacional em causa constitui uma discriminação direta ou indireta e, neste último caso, se essa discriminação pode ser justificada (B).

A. Resposta sugerida: a Diretiva 2000/78 não é aplicável às circunstâncias do caso em apreço

1. Diferença de tratamento em razão das categorias profissionais

31. A Diretiva 2000/78 proíbe a discriminação no contexto do emprego e da atividade profissional em razão: da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual [8].

32. É jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que os motivos enumerados no artigo 1.º da Diretiva 2000/78 são exaustivos e que esta diretiva não abrange as discriminações baseadas na categoria profissional ou no local de trabalho [9].

33. Resulta do quadro jurídico nacional que a disposição que impunha a vacinação obrigatória contra a COVID-19, que inicialmente se aplicava aos profissionais de cuidados de saúde e aos trabalhadores de saúde pública, foi posteriormente alargada, aos trabalhadores empegados nos estabelecimentos de assistência social residencial e em instituições de cuidados de saúde e, por último, ao pessoal dos setores da defesa, segurança e emergência pública, incluindo o pessoal militar que trabalha para o Ministério da Defesa.

34. No entanto, o pessoal civil que trabalhava para o Ministério da Defesa não estava abrangido pelo âmbito de aplicação desta obrigação e não estava obrigado a vacinar-se contra a COVID-19 para continuar a trabalhar.

35. Assim, a obrigação de vacinação prevista no artigo 4.º-B do Decreto-Lei n.º 44/21 estabelecia uma diferença de tratamento entre o pessoal militar e o pessoal civil que trabalhava para o Ministério da Defesa. Esta diferença de tratamento baseia-se nas funções exercidas, respetivamente, por estes dois grupos de pessoas. Todavia, tal diferença não constitui um dos motivos de discriminação proibidos na aceção da Diretiva 2000/78.

36. Por conseguinte, como alegaram o Governo Francês e a Comissão, uma diferença de tratamento entre o pessoal militar e o pessoal civil no que respeita à obrigação de vacinação contra a COVID-19 não desencadeia a aplicação da Diretiva 2000/78.

[8] Artigo 1.º da Diretiva 2000/78.

[9] V. Acórdão de 17 de outubro de 2024, Zetschek (C-349/23, EU:C:2024:889, n.º 25 e jurisprudência referida).

37. Consequentemente, o recorrente não pode invocar esta diretiva para sustentar que a legislação italiana em causa era proibida pelo facto de estabelecer uma diferença de tratamento entre o pessoal militar e o pessoal civil que trabalhava no Ministério da Defesa.

2. As convicções como motivo proibido pela Diretiva 2000/78

38. Entre os motivos de discriminação proibidos pela Diretiva 2000/78 figura «a religião ou as convicções». Assim, esta diretiva poderia ser aplicável se a legislação em causa estabelecesse efetivamente uma diferença de tratamento, direta ou indireta, baseada nas convicções pessoais do recorrente.

39. A questão que se coloca é, portanto, saber se as opiniões pessoais do recorrente, pelas quais optou por não ser vacinado, podem ser qualificadas de «convicções», na aceção do artigo 1.º da Diretiva 2000/78.

40. A Diretiva 2000/78 não dá uma definição do que constituem convicções, para efeitos de aplicação desta diretiva [10].

41. No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça fornece algumas orientações para compreender o sentido deste conceito.

42. O Tribunal de Justiça observou que, uma vez que o artigo 1.º, da Diretiva 2000/78, cita no mesmo plano de igualdade a «religião» e as «convicções», estes dois conceitos devem ser analisados, para efeitos da aplicação desta diretiva, como *as duas faces de um mesmo e único motivo de discriminação*, que abrange tanto as convicções religiosas como as convicções filosóficas ou espirituais [11].

43. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que o motivo de discriminação em razão da «religião ou das convicções» deve ser distinguido do motivo relativo às «opiniões políticas ou outras» [12].

44. Neste sentido, o Tribunal de Justiça explicou que a Diretiva 2000/78 «não abrange as convicções políticas ou sindicais nem as *convicções ou preferências* artísticas, desportivas, estéticas *ou outras*» [13].

[10] Uma definição do conceito de «convicções» também não está prevista na legislação dos Estados-Membros nem a nível internacional. No entanto, alguns Estados-Membros fornecem documentos explicativos que acompanham a legislação, com orientações para definir o conceito de convicções. Por exemplo, nos Países Baixos, o termo «filosofia de vida» (ou seja, filosofias gerais, como o humanismo, que, no entanto, não se estende a todas as visões da sociedade) foi adotado para explicar o que o conceito de «convicções» podia abranger. Em Itália, em várias ocasiões, os órgãos jurisdicionais nacionais consideraram que «convicções», enquanto motivo protegido abrange, por exemplo, a filiação sindical e a convicção pessoal, no caso dos objetores de consciência, de que se deve recusar o porte de armas. V., a este respeito, Comissão Europeia — Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, Chopin, I. e Germaine, C., *A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe 2024 — The 27 EU Member States compared — Prepared by Isabelle Chopin and Catharina Germaine for the European Network of legal experts in gender equality and non discrimination*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, pp. 18 e 19.

[11] V. Acórdãos de 15 de julho de 2021, WABE e MH Müller Handel (C-804/18 e C-341/19, EU:C:2021:594, n.º 47); de 13 de outubro de 2022, S.C.R.L. (Vestuário com conotação religiosa) (C-344/20, EU:C:2022:774, n.º 26); e de 28 de novembro de 2023, Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, n.º 22).

[12] V. Acórdão S.C.R.L. (Vestuário com conotação religiosa), n.º 27 e a jurisprudência referida.

[13] V. Acórdão S.C.R.L. (Vestuário com conotação religiosa), n.º 28 (o sublinhado é meu).

45. Além disso, o Tribunal de Justiça recordou que o direito à liberdade de consciência e de religião, consagrado no artigo 10.º, n.º 1, da Carta, é parte integrante do contexto pertinente para interpretar a Diretiva 2000/78 [14]. Este direito da Carta corresponde ao direito consagrado no artigo 9.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), que protege a «liberdade de pensamento, de consciência e de religião». Por conseguinte, a interpretação do conceito de «convicções», na aceção da CEDH, é também pertinente para compreender este conceito no contexto do direito da União.

46. No Acórdão Vavřička, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») declarou que uma obrigação de vacinação não viola a CEDH, porque a oposição pessoal à vacinação não está abrangida pelo conceito de convicções protegido pelo artigo 9.º desta convenção. Em particular, o TEDH considerou que essa oposição pessoal deve ser considerada uma opinião crítica e não uma convicção que beneficia de proteção ao abrigo da CEDH [15]. Nesse processo, o TEDH considerou que não havia fundamento para qualificar a sua oposição à obrigatoriedade da vacinação como uma convicção filosófica, uma vez que P. Vavřička declarou, no órgão jurisdicional nacional, que a sua oposição à vacinação tinha por base a sua opinião de que esta vacina era essencialmente prejudicial à sua saúde e à dos seus filhos. Assim, esse tribunal considerou que uma «opinião crítica sobre a vacinação não constitui uma convicção ou crença *com suficiente força, seriedade, coesão e importância* para beneficiar das garantias do artigo 9.º» [16].

47. Resulta do exposto que uma opinião pessoal contrária à vacinação, como a que se baseia em preocupações relacionadas com a saúde, não pode ser considerada uma convicção filosófica e, em princípio, não beneficia da proteção conferida pela Diretiva 2000/78.

48. Em conclusão, a Diretiva 2000/78 não se opõe, em princípio, a uma legislação nacional que institui a vacinação obrigatória para um militar, contrariamente às suas opiniões pessoais.

3. Aplicação às circunstâncias do caso em apreço

49. Do exposto decorre que o recorrente não pode opor as suas opiniões pessoais sobre a obrigação da vacinação do pessoal militar à sua entidade empregadora, que estava a aplicar a legislação nacional que introduziu uma obrigatoriedade da vacinação para os militares.

50. O recorrente alegou, no Tribunal de Justiça, que a obrigação de vacinação, que lhe foi imposta pelo artigo 4.º-B, do Decreto-Lei n.º 44/21, o compelia a assinar um formulário de consentimento informado que indicava, expressamente, que os efeitos secundários a longo prazo das vacinas contra a COVID-19, incluindo o risco de morte, continuavam desconhecidos. Segundo o recorrente, a sua incerteza quanto aos riscos associados à vacina foi posteriormente corroborada

[14] V. Acórdão S.C.R.L. (Vestuário com conotação religiosa), n.º 35 e a jurisprudência referida.

[15] V. TEDH, Acórdão de 8 de abril de 2021, Vavřička e. o c. República Checa, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113; a seguir «Acórdão Vavřička», §§ 335 e 337. Nesse processo, seis recorrentes contestavam a obrigação legal da República Checa de vacinar as crianças contra várias doenças infecciosas. Foi aplicada uma coima a um recorrente por não ter vacinado os seus filhos, enquanto outros eram pais cujos filhos tinham sido impedidos de ingressar na pré-escola devido ao não cumprimento da obrigação de vacinação. Todos os recorrentes invocaram o artigo 8.º da CEDH e três invocaram o artigo 9.º da mesma. O TEDH julgou inadmissíveis os pedidos com base no artigo 9.º da CEDH.

[16] V. Acórdão Vavřička, § 335 (o sublinhado é meu). Esse critério — «uma convicção ou crença com suficiente força, seriedade, coesão e importância» — foi estabelecido no Acórdão Campbell e Cosans c. Reino Unido. Nesse contexto, o TEDH declarou que, «no seu sentido comum, o termo "convicções", considerado isoladamente, não é sinónimo dos termos "opiniões" ou "ideias", tal como utilizados no artigo 10.º [da CEDH] que consagra a liberdade de expressão; [encontra-se no artigo 9.º da CEDH (na versão em língua francesa: "convictions" e na versão em língua inglesa: "beliefs")] — que consagra a liberdade de pensamento, de consciência e de religião — e refere-se a entendimentos que alcançam um determinado nível de força, seriedade, coesão e importância». V. TEDH, Acórdão de 25 de fevereiro de 1982, Campbell e Cosans c. Reino Unido, CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 36.

pelo facto de várias pessoas que haviam sido vacinadas, terem posteriormente adoecido, ou mesmo falecido, devido à COVID-19. Assim, embora as vacinas tenham sido oficialmente consideradas seguras, o recorrente concluiu que o programa de vacinação contra a COVID-19 era principalmente motivado pelos interesses comerciais das empresas farmacêuticas e, por conseguinte, colocava em perigo o pessoal militar, que era obrigado a ser vacinado, independentemente da alegada eficácia e segurança das vacinas. Acrescentou ainda que não pretendia pôr em perigo a sua própria vida, expondo-se a eventuais efeitos secundários, para contribuir para as atividades lucrativas das empresas farmacêuticas.

51. A oposição do recorrente à obrigação de vacinação foi ainda reforçada pelo facto de o governo, que impôs essa obrigação nos termos do artigo 4.º-B do Decreto-Lei n.º 44/21, não ter assumido a responsabilidade quanto às eventuais consequências adversas decorrentes da vacina. O recorrente argumentou ainda que não se oporia à obrigação de vacinação se esta fosse imposta nos termos do artigo 206.º-A do Decreto Legislativo n.º 66/10.

52. Como se depreende tanto da decisão de reenvio como dos argumentos invocados pelo recorrente na audiência, considero que o recorrente não fez prova de que a sua oposição à obrigação de vacinação contra a COVID-19 decorria de convicções filosóficas. Pelo contrário, o raciocínio subjacente à sua oposição a esta obrigação parece ser dúplice. Em primeiro lugar, a sua oposição baseia-se na sua opinião crítica relacionada com a saúde, segundo a qual as vacinas não eram seguras porque, entre outras razões, a sua distribuição era motivada, predominantemente, por interesses comerciais da indústria farmacêutica. Em segundo lugar, o recorrente criticou a relutância do governo em aceitar a responsabilidade quanto aos potenciais efeitos secundários causados pela vacina, razão pela qual não impôs a vacinação ao pessoal militar como uma obrigação.

53. Como a Comissão observou na audiência, a opinião do recorrente pode evoluir à luz de novos dados científicos, o que significa que essa opinião não constitui uma visão global abrangente da vida, baseada em considerações filosóficas ou espirituais. A sua opinião parece limitar-se à própria vacina contra a COVID-19 e assenta nos alegados riscos desta vacina para a saúde, os quais, segundo o recorrente, não foram suficientemente avaliados à luz das evidências médico-científicas disponíveis aquando da imposição da obrigatoriedade da vacinação contra a COVID-19. A sua oposição à vacina é também uma expressão do seu desacordo com a política governamental relativa à obrigação da vacinação.

54. Neste sentido, o recorrente não parece apoiar-se em genuínas convicções filosóficas.

55. Tudo o que precede leva-me a concluir que a opinião crítica do recorrente sobre a obrigatoriedade da vacinação não constitui uma convicção protegida pelo artigo 1.º da Diretiva 2000/78.

56. Por conseguinte, o recorrente não pode invocar a Diretiva 2000/78 para contestar a aplicação do Decreto-Lei n.º 44/21 pela sua entidade empregadora.

57. Em resumo, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira e à segunda questões que a Diretiva 2000/78 não é aplicável nas circunstâncias do caso em apreço, uma vez que a alegada discriminação não se enquadra em nenhum dos motivos de discriminação proibidos por esta diretiva.

58. A Diretiva 2000/78 proíbe, *inter alia*, as discriminações em razão de «convicções». Todavia, opiniões pessoais baseadas em preocupações de saúde ou em desacordos com uma política de vacinação governamental não constituem «convicções» na aceção da Diretiva 2000/78.

B. A título subsidiário

59. Todavia, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que opiniões pessoais relacionadas com a vacinação, tendo por base preocupações de saúde ou um desacordo com uma política de vacinação pública, constituem «convicções» na aceção da Diretiva 2000/78, é necessário avaliar se o tratamento reservado ao recorrente pode ser qualificado de discriminação direta ou indireta e, em caso afirmativo, se esse tratamento diferenciado pode ser justificado.

60. Existe uma discriminação direta, proibida pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/78, quando a diferença de tratamento se baseia diretamente num dos motivos proibidos previstos nesta diretiva. A legislação italiana em causa não se baseia na opinião pessoal do pessoal militar em relação à vacinação contra a COVID-19. Por conseguinte, esta legislação não pode ser entendida como uma discriminação direta.

61. A discriminação indireta com base em convicções, proibida pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78, existiria se uma regra ou uma prática aparentemente neutra colocasse as pessoas com determinadas convicções numa situação de desvantagem [17].

62. Se a opinião pessoal do recorrente, que se opõe à obrigação de vacinação, devesse ser considerada uma «convicção» na aceção da Diretiva 2000/78, poderia considerar-se que a regra introduzida pela legislação italiana, que prevê a suspensão sem remuneração dos militares não vacinados, coloca indiretamente esses membros do pessoal militar numa posição desfavorável em relação aos outros militares que foram voluntariamente vacinados.

63. No entanto, a discriminação indireta pode ser justificada por um objetivo legítimo, desde que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários [18].

64. No que respeita ao requisito relativo à existência de um objetivo legítimo, o Governo Italiano explicou que a obrigatoriedade de vacinação contra a COVID-19 em causa foi imposta enquanto medida organizacional relativa às atividades e às funções do pessoal militar durante a pandemia de COVID-19. Esta medida prosseguia um duplo objetivo: por um lado, visava proteger o pessoal militar contra a contaminação pelo SARS-CoV-2, no exercício das suas funções durante a pandemia de COVID-19 e, por outro, visava proteger a saúde pública, assegurando simultaneamente o bom desempenho dessas funções.

65. No Acórdão Nordic Info, o Tribunal de Justiça qualificou a pandemia de COVID-19 como uma ameaça grave para a saúde pública suscetível de provocar a morte em diferentes categorias da população e de sobrecarregar, ou mesmo saturar, o sistema de saúde nacional [19].

17 V. Acórdão S.C.R.L. (Vestuário com conotação religiosa), n.º 37 e a jurisprudência referida.

18 V. artigo 2.º, n.º 2, alínea b), i), da Diretiva 2000/78.

19 V. Acórdão de 5 de dezembro de 2023, Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951, n.º 120).

66. Além disso, a proteção da saúde pública é um objetivo manifestamente legítimo, como confirmado pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça. Neste sentido, no Acórdão Memoria e Dall'Antonia, o Tribunal de Justiça declarou que «a proteção da saúde pública figura entre as razões imperiosas de interesse geral reconhecidas pelo direito da União e que os Estados-Membros dispõem neste domínio de uma ampla margem de apreciação» [20].

67. Numa situação semelhante, o TEDH declarou, no Acórdão Pasquinelli e o. c. São Marinho, que uma obrigatoriedade de vacinação imposta por um Estado a determinados profissionais de saúde durante a pandemia de COVID-19 prosseguia, numa situação de emergência de saúde pública que representava um risco grave para a população em geral, um objetivo legítimo de proteção da saúde pública e dos direitos e das liberdades de terceiros. Além disso, esse órgão jurisdicional considerou que a natureza temporária, a intensidade limitada e o contexto excecional deviam ser tidos em conta para decidir sobre a proporcionalidade das medidas restritivas impostas [21].

68. O recorrente explicou que estava disponível para apresentar prova de um teste COVID-19 negativo a cada 48 horas, mas que esta proposta foi recusada e que foi suspenso do trabalho devido à sua recusa em ser vacinado. Além disso, o recorrente alega que, embora estivesse empregado como militar das forças armadas, exercia funções administrativas, semelhantes às exercidas pelo pessoal civil, o qual não tinha de ser vacinado para continuar a exercer funções para a mesma entidade empregadora.

69. Com estes argumentos, o recorrente contesta a adequação e a necessidade da legislação italiana.

70. O Governo Italiano, embora respeitando a liberdade de opinião do pessoal militar, impôs uma obrigação de vacinação contra a COVID-19 e deu ao pessoal militar a opção de ser ou não ser vacinado. Em caso de recusa, independentemente da sua função profissional e das tarefas que desempenhavam, a consequência era a suspensão temporária da sua relação laboral com o recorrido.

71. Apesar do argumento do recorrente segundo o qual exercia funções administrativas como membro do pessoal militar com contacto limitado com outras pessoas, tal obrigatoriedade de vacinação não podia ter sido imposta caso a caso. Pelo contrário, aplicava-se da mesma forma a todos os membros do pessoal militar que trabalhavam para o recorrido, independentemente de acreditarem ou não na eficácia e na segurança dessas vacinas.

[20] V., a este respeito, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Memoria e Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, n.º 54 e jurisprudência referida).

[21] V. TEDH, Acórdão de 29 de agosto de 2024, Pasquinelli e o. c. São Marinho, CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, §§ 94 a 96 e 128. Em 2021, São Marinho promulgou uma lei que previa que todos os assistentes sociais e profissionais de saúde, com contacto direto com pacientes, deviam ser vacinados contra a COVID-19. Embora a vacinação não fosse obrigatória, a lei estabelecia uma hierarquia de medidas alternativas para qualquer pessoa que recusasse a vacina, incluindo a reafetação de funções ou a transferência para postos vagos na administração pública que limitassem o contacto com pacientes, e a utilização de férias acumuladas ou a realização de testes de deteção antigénio obrigatórios a cada 48 horas. Apenas nas situações em que essas opções fossem impraticáveis foi considerada uma suspensão temporária do serviço com um salário mensal, condicionada à realização de atividades de utilidade social. O legislador de São Marinho justificou este regime com base no facto de esses trabalhadores enfrentarem um risco acrescido de infeção e de a vacinação ser essencial para proteger tanto os pacientes vulneráveis como a continuidade do sistema de saúde social. Um grupo de trabalhadores que recusou a vacinação foi sujeito às medidas acima referidas e contestou este regime no TEDH, alegando que violava o artigo 8.º da CEDH e constituía uma discriminação ilegal, na aceção do artigo 14.º da mesma, em conjugação com o artigo 1.º do Protocolo n.º 12 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Os recorrentes alegaram que a diferença de tratamento entre o pessoal vacinado e o pessoal não vacinado carece de justificação suficiente, nos termos da CEDH.

72. Em relação ao requisito relativo à existência de meios adequados e necessários, partilho da posição do Governo Italiano, que explicou que não existiam outras medidas adequadas e menos restritivas em relação ao objetivo prosseguido por essa legislação nacional. Ainda que os testes de deteção do SARS-CoV-2 pudessem ser considerados menos restritivos, não ofereceriam o mesmo nível de prevenção que a vacinação. Por conseguinte, esta solução não teria sido adequada nem eficiente para impedir que o pessoal militar contraísse e propagasse a COVID-19 e poderia comprometer os esforços legítimos do governo em matéria de saúde pública para conter o impacto da pandemia. Além disso, a organização de testes frequentes à COVID-19, com intervalos de 48 horas, para o pessoal militar exigiria esforços e custos excessivos, o que seria difícil de suportar para um sistema de saúde já afetado pela gestão da pandemia.

73. Ao invés, a obrigação de vacinação contra a COVID-19 tinha como objetivo reduzir o risco de os militares adoecerem e diminuir a probabilidade de, subsequentemente, transmitirem o SARS-CoV-2 a outras pessoas. Ademais, nessa altura, quanto maior fosse a proporção de pessoas vacinadas, menor seria a propagação do vírus, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma imunidade de grupo.

74. Tendo em conta o que precede, considero que a legislação nacional satisfaz cada um dos critérios enunciados no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), i), da Diretiva 2000/78, uma vez que prosseguia o objetivo legítimo de proteção da saúde pública, prevenindo a propagação da COVID-19 através de meios que eram, simultaneamente, necessários e proporcionados.

75. Consequentemente, ainda que o Tribunal de Justiça considere que o Decreto-Lei n.º 44/21 pode ser classificado como discriminação indireta com base numa «convicção», na aceção da Diretiva 2000/78, proponho que o Tribunal de Justiça responda que essa legislação pode, no entanto, ser justificada ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), i), desta diretiva, uma vez que prosseguia um objetivo legítimo, nomeadamente, a proteção da saúde pública, incluindo a saúde do pessoal militar ao serviço do Ministério da Defesa. Além disso, na altura em que o legislador italiano promulgou a norma, não existiam medidas alternativas que fossem simultaneamente adequadas e menos restritivas para atingir esse objetivo.

Quanto à terceira questão prejudicial

76. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a suspensão sem remuneração de um militar que recusou a vacina contra a COVID-19 pode ser considerada contrária aos artigos 1.º e 24.º da Carta.

77. Como sustentei nas presentes conclusões, as opiniões pessoais relativas à obrigatoriedade da vacinação, como as manifestadas pelo recorrente, não estão abrangidas pelo conceito de convicções, protegido pelo artigo 1.º da Diretiva 2000/78. Mesmo que estas opiniões constituam uma convicção, na aceção desta diretiva, a discriminação indireta daí resultante pode ser justificada por razões de interesse geral. Por conseguinte, não se pode considerar que as consequências que resultam da aplicação da legislação em causa violem a dignidade do ser humano ou os direitos das crianças, protegidos ao abrigo dos artigos 1.º e 24.º da Carta.

IV. Conclusão

78. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) do seguinte modo:

A Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma obrigação de vacinação, imposta pelo direito nacional a um militar, contrariamente à sua opinião pessoal.

Esta diretiva proíbe, *inter alia*, a discriminação em razão de «convicções». Todavia, opiniões pessoais baseadas em preocupações de saúde ou em desacordos com a política governamental de vacinação não constituem «convicções» na aceção da Diretiva 2000/78.