



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

A PROTEÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

UMA PROMESSA DE CONVERGÊNCIA

*Mestrado em Direito e Prática Jurídica,
na especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública*

Professor Orientador

Prof. Doutora Nazaré da Costa Cabral

Tatiana Pereira Nunes

2018

À minha querida madrinha.

“Aqueles que passam por nós, não vão sós, não nos deixam sós.

Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós.”

Antoine de Saint-Exupéry

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Senhora Professora Doutora Nazaré da Costa Cabral, que me deu a honra de conceder a sua orientação. Pela sua disponibilidade, motivação e dedicação, o meu mais sincero agradecimento.

Aos meus colegas da Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), sem os quais o caminho percorrido nesta dissertação teria sido certamente mais solitário.

À minha família por todo o apoio, por serem um exemplo.

Ao Marco, pela paciência e pelo carinho.

RESUMO

Esta dissertação pretende facultar uma perspetiva suficientemente ampla dos regimes de proteção social aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas e, bem assim, propor linhas interpretativas que incentivem a reflexão e contribuam para a definição do que se pretende para o futuro da proteção social.

Os trabalhadores em funções públicas sempre foram titulares de um estatuto jurídico distinto dos restantes trabalhadores, o que levou à criação de regimes de proteção social especialmente direcionados a estes. Esta distinção assenta essencialmente em dois fatores: a natureza das funções exercidas e a natureza da entidade empregadora (pública).

Desde a primeira Lei de Bases da Segurança Social foi assumido o compromisso de unificar, e posteriormente convergir, os diferentes regimes, com vista a atenuar/dissipar as alteridades existentes. No entanto, atualmente continuam a coexistir dois regimes de proteção social aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas, o Regime de Proteção Social Convergente e o Regime Geral de Segurança Social, podendo dizer-se que o compromisso da unificação/convergência tem vindo a ser relegado para segundo plano, no que à definição das políticas públicas de proteção social diz respeito, encontrando-se longe de ser concretizado.

Exceção feita para a convergência da eventualidade maternidade, paternidade e adoção (Parentalidade), que foi totalmente convergida, partilhando hoje todos os trabalhadores em funções públicas o mesmo regime laboral e as mesmas regras em matéria de proteção social, não obstante estas constem de regimes legais distintos.

A inexistência de um enquadramento jurídico global desde o início e a dispersão legislativa tornaram a proteção social dos trabalhadores em funções públicas um sistema complexo e de difícil harmonização, como é possível aferir através do cotejo das diversas eventualidades nos dois regimes.

Sendo compreensível que as políticas públicas a implementar no sistema previdencial da segurança social sejam especialmente sensíveis às circunstâncias que condicionam o futuro daquele sistema, essencialmente a sua sustentabilidade, é de notar que as pontuais iniciativas de convergência que existiram nos últimos anos tiveram como único propósito a redução de despesa pública, ao invés de granjear a construção de um regime coerente e coeso, pensado para o futuro.

Palavras-chave: Proteção Social; Trabalhadores em Funções Públicas; Eventualidades; Convergência de regimes; Emprego Público.

ABSTRACT

This thesis aims to provide an overview of the regimes applicable to the public servants while also suggesting possible lines of interpretation that should both trigger reflection and help define the future of social protection.

The public servants have always had a unique legal status which has led to the creation of social protection schemes specifically directed to them. This distinction is based on two main factors: the nature of the public servants' functions and the nature of the employer (public).

Since the first Social Security Framework Law was created, a commitment was made to unify, and later to converge, the different regimes in order to mitigate/dissipate the existing alterities. Nevertheless, two social protection schemes currently applicable to the public servants still coexist and, as a result of these, the commitment to unify/converge has been delayed and is far from being achieved.

The only exception is the contingency associated with parental rights, which was totally converged between the two regimes. As a matter of fact, all public servants today share the same labor regime as well as the same principals on social protection, despite the fact they are instituted in different laws.

The public policies to be implemented in the social security system have to take into consideration the special circumstances that will affect the future of that system, mainly its own sustainability. Unfortunately, over the last few years, the one-off convergence initiatives that have been taken were mainly aimed at reducing public spending, rather than building a coherent and cohesive regime designed for the future.

The absence of a comprehensive legal framework from the outset and the dispersion of legislation has turned social protection for public servants into a complex and difficult system to interpret. This can be seen by comparing the various contingencies in the two schemes.

Key words: Social Protection; Public Servants; Contingencies; convergence of Regimes; Public Employment

ÍNDICE

Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract.....	5
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos	8
Introdução.....	10
I. Breve referência histórica da Proteção Social	12
1. Antecedentes históricos no contexto internacional.....	12
2. Antecedentes históricos do Estado Social em Portugal	18
3. As Leis de Bases da Segurança Social.....	24
II. O Sistema de Segurança Social	28
1. O Sistema de Proteção Social de Cidadania	30
2. O Sistema complementar	32
3. O Sistema Previdencial.....	33
4. O Regime da Função Pública.....	34
III. As Eventualidades no RGSS e no RPSC.....	42
1. Doença	42
1.1 Trabalhadores integrados no RGSS.....	42
1.2 Trabalhadores beneficiários do RPSC.....	47
1.3 Pontos de convergência e divergência entre regimes	51
2. Maternidade, paternidade e adoção (Parentalidade).....	53
2.1. Enquadramento legal	56
2.2.1 Licenças.....	58
2.2.2 Dispensas.....	62
2.2.3 Faltas	63
3. Desemprego	65
3.1. Trabalhadores integrados no RGSS	65
3.2. Trabalhadores integrados no RPSC	69
4. Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais	71
4.1. Enquadramento Legal	73
4.2. Pontos de convergência e divergência entre regimes	82
5. Velhice.....	84
5.1. Trabalhadores integrados no RGSS.....	84

5.2.	Trabalhadores integrados no RPSC	85
5.3.	Pontos de convergência e divergência entre regimes	90
6.	Invalidez.....	91
6.1.	Trabalhadores integrados no RGSS	91
6.2.	Trabalhadores integrados no RPSC	91
6.3.	Pontos de convergência e divergência entre regimes	93
7.	Morte.....	95
7.1.	Pensão de sobrevivência	95
7.2.	Subsídio por morte.....	98
7.3.	Pontos de convergência e divergência entre regimes	100
IV.	Uma Promessa de Convergência	101
	Conclusões.....	110
	Bibliografia.....	113
	Jurisprudência.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADSE - Instituto de Proteção e Assistência na Doença

AP - Administração Pública

AT – Acidente de Trabalho

CGA - Caixa Geral de Aposentações

CIT - Certificado de Incapacidade Temporária

Coord. – Coordenação

CRCSPSS - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social

CRP – Constituição da República Portuguesa

CT - Código do Trabalho

DGAEP - Direção-Geral da Administração e Emprego Público

DLEO - Decreto-Lei de Execução Orçamental

DP – Doença Profissional

DPRP - Departamento de Proteção contra Riscos Profissionais

DR – Diário da República

EA - Estatuto da Aposentação

Ed. - Edição

EPE - Entidade Pública Empresarial

EPS - Estatuto das Pensões de Sobrevivência

IAS - Indexante dos Apoios Sociais

IPA - Incapacidade Permanente Absoluta

IPP - Incapacidade Permanente Parcial

ITA - Incapacidade Temporária Absoluta

ITP - Incapacidade Temporária Parcial

LAT - Lei dos Acidentes de Trabalho

LBSS - Lei de Bases da Segurança Social

LTFP - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

MF - Ministério das Finanças

MS - Ministério da Saúde

MSE - Montepio dos Servidores do Estado

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira

PEC - Programa de Estabilidade e Crescimento

RCTFP - Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

RGSS - Regime Geral de Segurança Social

RPSC - Regime de Proteção Social Convergente

RPSFP - Regime de Proteção Social da Função Pública

RR - Remuneração de Referência

RSI - Rendimento Social de Inserção

SNS - Serviço Nacional de Saúde

SS – Segurança Social

SSS - Sistema de Segurança Social

STA - Supremo Tribunal Administrativo

SVI - Serviço de Verificação de Incapacidades da Segurança Social

TC – Tribunal Constitucional

TCA - Tribunal Central Administrativo

UE – União Europeia

VEP - Vínculo de Emprego Público

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, elaborada no âmbito do Mestrado em Direito e Prática Jurídica, na especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública, tem com principal objetivo o estudo da proteção social dos trabalhadores em funções públicas, oferecida quer pelo Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), quer pelo Regime Geral de Segurança Social (RGSS).

O contato diário com matérias relacionadas com a proteção social e com os trabalhadores em funções públicas, que advém da atividade profissional exercida na Divisão de Regimes Laborais e Proteção Social da DGAEP, foi a razão que levou à escolha deste tema, porquanto tal proximidade poderá ser fonte de informação acrescida no processo de investigação, bem como as conclusões poderão ser mais facilmente transpostas para uma realidade concreta.

Foi também relevante para a escolha do presente tema os conhecimentos adquiridos na unidade curricular de Regimes Jurídicos de Emprego Público, lecionada no mestrado em que a presente tese se insere, que apesar de ter dado pouco destaque à matéria da proteção social, permitiram a consolidação de conhecimentos em matéria de regimes de emprego público, essenciais para uma compreensão global da temática.

Atendendo ao objetivo proposto, a presente dissertação terá como ponto de partida uma breve referência história da proteção social, nomeadamente uma análise dos vários modelos históricos de Segurança Social (SS), ao que se seguirá uma excursão sobre a criação do Estado Social em Portugal, com destaque para os primeiros afloramentos no Estado Novo, na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 e ainda as quatro Leis de Bases da Segurança Social (LBSS), que se seguiram.

Após este apontamento histórico procurar-se-á sistematizar de forma sucinta a organização do atual Sistema de Segurança Social (SSS), porquanto o seu estudo servirá de base aos capítulos subsequentes, não obstante o seu desenvolvimento se mostre incompatível com a extensão da presente dissertação.

Em seguida, ir-se-á analisar diversos aspetos relacionados com o tema central desta investigação, os regimes de proteção social aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas, o RPSC, regime fechado que abrange apenas os trabalhadores que anteriormente estavam sujeitos ao regime de proteção social da função pública (RPSFP), e o RGSS, conforme definidos pela Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro. Esta

previa ainda o imperativo da convergência do RPSC com o RGSS, constante do artigo 104.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que conforme se verá, ainda não se concretizou.

Nesta fase dar-se-á maior enfoque às eventualidades: desemprego, doença, parentalidade, invalidez, morte, acidentes de trabalho (AT) e doenças profissionais (DP), através de um estudo comparativo destas nos dois regimes, identificando as maiores semelhanças e diferenças. Tal comparação permitirá, numa fase posterior de investigação, traçar algumas considerações sobre o futuro da proteção social dos trabalhadores em funções públicas.

Quanto a este ponto podemos desde já enunciar três possibilidades que se anteveem, a saber: se deverá ser concretizada a convergência, que como veremos há muito foi prometida; se o RPSC deve ser extinto e todos os trabalhadores aí integrados, inscritos no RGSS, optando-se pela solução da unificação; se razões existem para a manutenção do sistema como se encontra atualmente definido.

É precisamente na resposta a esta questão que se centrará a problemática desta dissertação. Das similitudes entre os regimes nas diversas eventualidades, bem como das desigualdades encontradas procurar-se-á concluir pela efetiva necessidade de convergência ou unificação.

Tal apenas será possível tendo por base a evolução dos regimes ao longo dos anos, bem como os fatores socioeconómicos que condicionaram as escolhas políticas que levaram ao quadro legal que hoje se apresenta. Será ainda importante ter em linha de conta a própria evolução do regime de emprego público, o qual tem sido tendencialmente aproximado ao regime laboral de direito privado.

Assim, esta dissertação não pretende analisar exaustivamente o regime das eventualidades, procurando apenas identificar as questões consideradas essenciais no enquadramento de cada uma delas, e principalmente apontar desigualdades injustificadas.

Tendo consciência que sobre o tema muito fica por abordar, por limitação de tempo e espaço, esta dissertação cingir-se-á a facultar uma perspetiva suficientemente ampla dos vários regimes em causa e bem assim, propor linhas interpretativas que incentivem a reflexão e contribuam para a definição do que se pretende para o futuro da proteção social dos trabalhadores em funções públicas.

I. BREVE REFERÊNCIA HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Para melhor compreensão da proteção social dos trabalhadores, particularmente em funções públicas, haverá que atender à criação e evolução histórica do Estado Social, o qual, de acordo com João Carlos Loureiro “*é aquele em que, sem prejuízo do reconhecimento do papel essencial da economia de mercado, assume como tarefa garantir condições materiais para uma existência humana condigna, afirmando um conjunto de prestações, produzidas ou não pelo Estado, com a marca da diversidade jurídica, hoje especialmente, mas não exclusivamente, na veste de direitos fundamentais, que respondem, a partir de mecanismos de solidariedade, fraca ou forte, a necessidades que se connexionam com bens básicos ou fundamentais (v.g., saúde, segurança social) cujo acesso não deve estar dependente da capacidade de poder pagar, ou não, um preço*”¹.

De acordo com Sérvulo Correia, “*a segurança social é o fruto de uma tendência que nos últimos séculos se tem vindo a manifestar com progressiva intensidade: a socialização dos riscos. Da solidariedade familiar, profissional, associativa ou contratual como garantia da reparação de danos susceptíveis de causar situações de carência, passa-se à solidariedade nacional. A comunhão dos riscos tende a processar-se agora no seio de um grupo maior, da comunidade política*”. Acrescenta que esta não é uma instituição surgida do nada, mas sim “*uma nova etapa na caminhada da humanidade para uma maior garantia da segurança económica dos indivíduos*”, a que antecederam o seguro contratual, a mutualidade, a responsabilidade dos empregadores, a assistência e o seguro social².

Ao recuarmos no tempo, efetivamente verificamos que a primeira etapa da proteção social foi a da assistência pública, fundada na caridade maioritariamente

¹ LOUREIRO, João Carlos - Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 73.

² CORREIA Sérvulo - Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social. Revista Estudos Sociais e Corporativos, ano VII:27 (1968), p. 30 e 35.

conduzida pela Igreja, ou dos restantes membros da comunidade. Com o desenvolvimento da consciência do valor da individualidade e da necessidade que cada homem tem de ajudar os outros homens, surgiu a assistência, uma forma mais organizada de proteção social, baseada não na ideia de um direito por parte dos assistidos, mas na ideia da obrigação de prestar assistência por parte das sociedades, e no pressuposto de verificação duma situação de carência, face à qual há que intervir.

Seguiram-se algumas medidas pontuais de combate à pobreza, como a Lei do Pobre³ e a constituição de associações de socorros mútuos. Relativamente a estas, explica Nazaré da Costa Cabral e Nuno Cunha Rodrigues, que a crescente gravidade dos riscos sociais verificada no século XIX, em consequência da Revolução Industrial (aumento de trabalhadores nas cidades e desenvolvimento de maquinaria) e dos princípios associados ao individualismo e liberalismo, despertaram a necessidade de garantir maior segurança aos trabalhadores, sendo que esta apenas podia ser garantida através do recurso a técnicas de direito comum. Contexto no qual nasceram as associações de socorros mútuos, instituições privadas de SS, que garantiam a cobertura de riscos recusada por empresas de seguros a determinadas categorias profissionais e aos seus familiares⁴.

No entanto, foi com o chanceler Otto Von Bismarck e as suas leis de 15.06.1883, 06.07.1884 e 22.06.1889⁵, que surgiu pela primeira vez um sistema de seguros sociais ou de previdência social, com o objetivo de atenuar a crescente tensão existente nas classes trabalhadoras, em plena era da industrialização.

Tal traduziu-se na criação do que hoje chamamos modelo laborista ou bismarkiano, um modelo de seguro obrigatório, aplicável apenas aos trabalhadores com salários inferiores a determinado montante, que visava assegurar a cobertura de riscos dos trabalhadores por conta de outrem. O financiamento assentava nas contribuições sociais a cargo das entidades empregadoras e dos trabalhadores, privilegiando a função

³ Em 1601 Isabel I editou o *Act of Relief of the Poor*, um conjunto de regras assistenciais que visava fornecer auxílio aos cidadãos em situação de pobreza extrema.

⁴ CABRAL, Nazaré da Costa; CUNHA RODRIGUES, Nuno - Finanças dos Subsectores - Segurança Social, Sectores Regional e Local. Coimbra: Almedina, 2017, p. 51.

⁵ Previamente, respetivamente, o seguro de doença, o seguro de contra AT e o seguro de velhice e invalidez.

comutativa (em detrimento de uma função redistributiva), e em que as prestações atribuídas serviam para substituir rendimentos de substituição ou de compensação⁶.

Para Ilídio das Neves “*a conceção laborista do direito à segurança social é, em si, em princípio, tecnicamente correta e deveria constituir a base de qualquer sistema público de enquadramento obrigatório, já que a esmagadora maioria da população adulta exerce atividade profissional*”. Acrescenta que “*as técnicas do seguro social têm a sua lógica própria, que devem ser respeitadas*”, não podendo proteger tudo e todos, pois não visam responder a situações de carência pessoal, individual e familiar⁷.

No fim do século XIX e princípios do século XX, outros países da Europa seguiram o exemplo alemão, como Luxemburgo, Grã-Bretanha e França.

A 11.08.1919, a Alemanha voltaria a estar no centro das atenções, devido à aprovação da Constituição Alemã de Weimar, onde o Estado assumiu pela primeira vez um compromisso face aos direitos sociais.

De relevo seguiu-se a aprovação do *Social Security Act*, nos Estados Unidos da América, em 1935, que estabeleceu um sistema de benefícios para os trabalhadores idosos, proteção para as vítimas de acidentes industriais, seguro-desemprego, ajuda para mães e filhos dependentes, cegos e deficientes físicos. Nas palavras de Sérvulo Correia, este não instituiu aquilo a que poderíamos chamar hoje de SSS: limitou-se a criar determinados seguros sociais que não abrangiam sequer todos os trabalhadores, no entanto salienta que apresentava uma particularidade de relevo: surgia integrada num plano geral de combate ao desemprego e desenvolvimento económico, o que ligava o termo SS a uma ideia de garantia de segurança económica e bem-estar⁸.

Começou, assim, a nascer uma nova conceção de proteção social, com vista a garantir não só aos trabalhadores, mas a todos os cidadãos, um rendimento suficiente que permita a sua subsistência, bem como da sua família⁹, ideia acolhida no *Report on Social Insurance and Allied Services*, doravante Relatório Beveridge, publicado em

⁶ CABRAL, Nazaré da Costa; CUNHA RODRIGUES, Nuno - Finanças dos Subsectores, p. 9.

⁷ NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 236.

⁸ CORREIA Sérvulo - Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social, p. 32.

⁹ CABRAL, Nazaré da Costa; CUNHA RODRIGUES, Nuno - Finanças dos Subsectores, p. 10.

1942, na Inglaterra. Este veio propor a instituição de um modelo universalista, com enfoque em três áreas: saúde, assistência e previdência social. Assumiu que por meio de políticas públicas se garantisse a proteção social em situações de necessidade. Ao contrário do que sucedia com os seguros sociais, nos quais o Estado intervinha quando não havia capacidade de trabalho, este modelo distinguia-se pela atribuição de prestações independentemente dessa circunstância, como por exemplo, abonos de família que visavam auxiliar famílias numerosas.

De acordo com Nazaré da Costa Cabral e Nuno Cunha Rodrigues, dois são os princípios em que assentou este modelo: o princípio da contribuição, no qual tanto as contribuições como os benefícios assentavam em valores fixos (*flat-rate*), e o princípio da subsistência, garantindo assistência para as situações mais graves de pobreza, estimular o seguro voluntário e a poupança¹⁰.

O Relatório Beveridge veio assim influenciar a legislação em matéria social que se seguiu, sendo que o modelo universalista, ainda que com variantes, pode ainda ser encontrado em países como a Suécia, Dinamarca e Noruega.

Nos anos 80 e 90 do século passado, com um crescimento económico desacelerado, aumento das taxas de inflação, aumento do desemprego, e a ascensão ao poder de partidos conservadores defensores do liberalismo (como Thatcher, na Grã-Bretanha), o modelo universalista foi tendencialmente posto de lado, dando lugar a um outro, o modelo assistencialista, assente na substituição dos seguros sociais, por políticas de assistência social ou de apoio ao rendimento.

Ora, de acordo com Ilídio das Neves, este modelo tem como pressupostos a carência e necessidade, “*a insuficiência de recursos, em si ou conjugada com os encargos suportados, para a pessoa poder viver minimamente de acordo com padrões reconhecidos em termos de dignidade humana, definidos a partir de certos critérios estabelecidos na lei*”. Refere ainda tratar-se de uma “*visão assistencialista e minimalista da segurança social, na base de uma proteção seletiva dos cidadãos mais desfavorecidos*”¹¹. Esta conceção privilegia, assim, a função redistributiva da SS, com

¹⁰ CABRAL, Nazaré da Costa; CUNHA RODRIGUES, Nuno - Finanças dos Subsectores, p. 11.

¹¹ NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, p. 244-245.

recurso à técnica da condição de recursos ou teste de meios (*means-tested*), já presentes na Lei do Pobre, e as quais se consubstanciam na avaliação da efetiva necessidade e carência económica dos cidadãos que recorrem às prestações¹².

Nazaré da Costa Cabral critica os programas *means-tested*, porquanto são complexos, de difícil harmonização, tendem a personalizar excessivamente a proteção e a sua atribuição implica um estigma. Acrescenta que o problema mais grave com que se depara este modelo é o “*take up*”¹³, resultante da menor eficácia na atribuição destes benefícios¹⁴.

Nesta breve análise histórica não podemos deixar de abordar o projeto Europeu, que nasceu com vista à criação de um mercado de livre circulação de bens, trabalhadores e serviços, não se apresentando as políticas sociais como uma preocupação aquando da assinatura do Tratado de Roma, em 1957. Ao longo das décadas que se seguiram as políticas sociais foram ganhando maior destaque no seio na Europa Comunitária, e esforços foram feitos com vista à harmonização dos regimes de proteção social dos países que a compunham^{15/16}. No entanto, estes intentos não foram

¹² De acordo com a definição dada por Fernando Ribeiro Mendes, a condição de recursos é o “*limite de rendimentos e de valor do património de quem pretende obter uma prestação de segurança social, bem como do seu agregado familiar, até ao qual a lei condiciona a possibilidade da sua atribuição*”. - MENDES, Fernando Ribeiro - Segurança Social: O Futuro Hipotecado. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 149.

Sobre a sua origem *vide*: CABRAL, Nazaré da Costa; CUNHA RODRIGUES, Nuno - Finanças dos Subsectores -, p. 6.

¹³ Em proteção social, entende-se por “*take up*” a dimensão em que os indivíduos potencialmente elegíveis para uma determinada medida (uma prestação, um programa de inserção, etc.) aderem à mesma. Por oposição, o “*non take up*” refere-se à proporção de casos em que os potenciais beneficiários não aderem à medida, por motivos como o desconhecimento, o estigma social, etc.

¹⁴ CABRAL, Nazaré da Costa - O Financiamento da Segurança Social e as suas implicações redistributivas (Enquadramento e Regime Jurídico). Lisboa: Associação Portuguesa da Segurança Social, 2001, p.55.

¹⁵ A Alemanha e a França constituíram o núcleo duro do Modelo Social Europeu, dadas as respetivas dimensões demográficas e económicas. - MENDES, Fernando Ribeiro - Segurança Social: O Futuro Hipotecado, p. 67.

¹⁶ Importante impulso foi preconizado pela Presidência de Jacques Delors, a partir de 1985, cuja presidência procurou reforçar a dimensão social da Europa e a organizar um espaço social europeu. Destaca-se ainda o Ato Único Europeu (1986), que reconheceu o princípio do reconhecimento mútuo; a Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989); o Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego (1993); o Livro Branco sobre Política Social Europeia (1994); e ainda a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UE) (2000), que prevê o direito à SS (artigo 34.º) e o direito à proteção social dos trabalhadores deslocados dentro da União.

suficientes para uma total implementação do modelo social europeu, continuando a existir uma enorme diversidade nos regimes de proteção social, dos sistemas fiscais e das relações laborais¹⁷.

Foi Gøsta Esping-Andersen que em 1990 categorizou os modelos contemporâneos de proteção social em: modelo conservador ou corporativista (Áustria, Alemanha e França) que assegura a proteção de acordo com o estatuto profissional e é financiado principalmente por contribuições sociais, o modelo liberal (Estados Unidos da América, Canadá e Austrália), caracterizado pela assistência predominante aos comprovadamente pobres, com reduzidas transferências universais e com planos de previdência social modestos, e o modelo social-democrata (Dinamarca, Suécia e Noruega) de acesso universal, com prestações igualitárias, financiadas por via fiscal¹⁸.

Posteriormente Maurizio Ferrera¹⁹ e Giuliano Bonoli (1997)²⁰ acrescentaram a esta categorização, um quarto modelo, o modelo mediterrânico (Portugal, Grécia, Espanha e Itália), com uma natureza dualista, colhendo do tanto do modelo corporativista, como do modelo liberal. Entendimento mais tarde confirmado por André Sapir²¹ e Christoph Hermann e Ines Hofbauer²².

¹⁷ A propósito veja-se a comunicação da Comissão Europeia (COM (2000) 622 final), nos termos da qual a sustentabilidade dos sistemas de pensões determinará em medida significativa a capacidade da UE realizar a promoção de um alto nível de proteção social, enquanto um dos objetivos fundamentais definido no artigo 2.º do Tratado que institui a Comunidade europeia. A propósito foi implementado o método aberto de coordenação, uma forma de direito não vinculativo («soft law»), isto é, um método intergovernamental de elaboração de políticas do qual não resultam medidas legislativas vinculativas no âmbito da UE e que não exige aos países desta a introdução de disposições legislativas ou a alteração das disposições em vigor nos mesmos, mas que implica que todos os Estados-membros realizem uma monitorização articulada dos seus sistemas de proteção social e na adoção de medidas de reforma dos esquemas de pensões.

¹⁸ ESPING-ANDERSEN, Gøsta - *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990, p. 26-29.

¹⁹ FERRERA, Maurizio - *The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe*. *Journal of European Social Policy*. 6:1 (1996) 17-37. doi: 10.1177/095892879600600102.

²⁰ BONOLI, Giuliano - *Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach*. *Journal of Social Policy*. 26:3 (1997) 351-372. doi: 10.1017/s0047279497005059.

²¹ SAPIR, André - *Globalization and the Reform of European Social Models*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 44:2 (2006) 369-390. doi: 10.1111/j.1468-5965.2006.00627.x.

²² HERMANN, Christoph; HOFBAUER, Ines - *The European social model: Between competitive modernization and neoliberal resistance*. *Capital & Class*. 31:3 (2007) 125-139. doi: 10.1177/030981680709300108.

De referir que de acordo com Eduardo Viegas Ferreira “*as visões contraditórias que têm marcado este modelo derivam, em parte, do facto de terem persistido, até aos anos 70/80 do século XX, regimes políticos totalitários em Espanha, Portugal e Grécia, com regimes públicos de proteção social muito rudimentares e que privilegiavam os grupos mais leais aos regimes – nomeadamente as forças armadas e de segurança e o funcionalismo público*”²³.

Uma última nota para a questão demográfica, em concreto para o envelhecimento da população europeia, que contribuiu negativamente para a saúde financeira do modelo social europeu e, de resto, para o equilíbrio dos esquemas de proteção social da generalidade dos países²⁴.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO ESTADO SOCIAL EM PORTUGAL

Cabe-nos agora olhar com maior detalhe para a forma como o Estado Social nasceu e se desenvolveu em Portugal, em particular no que aos trabalhadores em funções públicas diz respeito.

A assistência em Portugal surgiu por volta de 1498, pelas mãos da Rainha D. Leonor, através da instalação de Santas Casas de Misericórdia em todo o país. No entanto, foi no século XIX que a proteção contra riscos sociais sofreu maior desenvolvimento, através da criação de diversas mutualidades ou associações de socorros mútuos, comumente designados por montepios. Tratava-se de associações heterogéneas, de inscrição facultativa, sem finalidades lucrativas, administradas por órgãos designados e constituídos por sócios e que prosseguiam objetivos de auxílio mútuo.

Em 1885 foi criada, por Decreto de 15 de julho, a Caixa Nacional de Aposentações, organismo dependente da Caixa Geral de Depósitos²⁵, para todos os

²³ FERREIRA, Eduardo Viegas - Modelos Sociais Europeus – Crescimento, emprego e igualdade. Fórum Sociológico. 26 (2015) 17-29. doi: 10.4000/sociologico.1184, p. 18.

²⁴ Sobre o tema *vide* capítulo “*A demografia contra a Segurança Social*”, in MENDES, Fernando Ribeiro - Segurança Social: O Futuro Hipotecado, pp. 16 a 19.

²⁵ Neste diploma podia ler-se: “*A caixa nacional de aposentações é administrada pela junta do crédito publico por intermédio da caixa geral de depósitos*”.

funcionários públicos civis do continente e ilhas adjacentes, que contribuía com prestações mensais de 4% dos seus vencimentos. Com a publicação do Decreto de 17.07.1886²⁶, passaram a conceder-se pensões de reforma aos operários dos estabelecimentos fabris do Estado. O Estado assumia pela primeira vez, como dever, a criação de esquemas próprios de previdência para os seus "servidores", atribuindo diretamente uma pensão de reforma, através dos vários serviços públicos.

Em seguida, não podemos deixar de destacar a criação da primeira lei social portuguesa, datada de 19.04.1891, que regulamentava os direitos dos menores e das mulheres, no âmbito laboral.

As instituições de previdência começaram a multiplicaram-se entre nós, sob forma de Caixas de Reforma e de Pensões, criadas pelas entidades patronais e destinadas ao pessoal ao seu serviço, com financiamento assegurado por cotizações dos sócios e por subvenções das empresas.

A 10.05.1919 o Governo liderado por Domingos Leite Pereira tentou instituir uma vasta legislação de carácter de protecção social²⁷ em Portugal, inspirada no modelo britânico de David Lloyd George²⁸, porém sem sucesso. Vivia-se uma época de grande instabilidade política e social, o que condicionou a sua implementação, no entanto foi uma iniciativa inovadora de onde se destacam três pontos fundamentais: a definição de um âmbito material significativo; um âmbito pessoal limitado aos trabalhadores ativos que respeitassem condições de recurso; e o financiamento dos seguros era bipartido, com o pagamento de quotizações por parte dos trabalhadores e empregadores²⁹.

Em 1929, através do Decreto n.º 16.667, foi criada a Caixa Geral de Aposentações (CGA), instituição de previdência em que se integraram aquela e outras caixas que,

²⁶ Este diploma aprovou o "Codigo Administrativo Portuguez de 1886", da iniciativa de José Luciano de Castro. O Título IX deste diploma tratava precisamente do serviço dos magistrados e mais funcionários administrativos e a sua aposentação (artigos 356.º e seguintes).

²⁷ A protecção social era direccionada às eventualidades: doença, AT, invalidez, velhice, sobrevivência e desemprego.

²⁸ No Reino Unido, o *Pension Act* de 1908 destinou-se a substituir as *Poor Laws* e a estrutura baseada nas *Workhouses*, por um sistema não contributivo que atribuía uma prestação às pessoas com mais de 70 anos, cujos rendimentos não atingissem um nível satisfatório, comprovado por condição de recursos.

²⁹ NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, p. 188.

entretanto, tinham surgido em vários organismos do Estado. Tratava-se de um sistema pioneiro, ainda que exclusivamente dedicado à proteção dos funcionários públicos. Estas, conjuntamente com o Montepio dos Servidores do Estado (MSE), criado em 1934, formavam a Caixa Nacional de Previdência³⁰.

Em 1933, a Constituição Política e o Estatuto do Trabalho Nacional publicados ambos nesse ano instituíram uma nova ordem político-social, promovendo o desenvolvimento da previdência não como um fim próprio do Estado, a quem cabia a sua orientação superior, mas baseada em soluções diferenciadas e de realização progressiva, de acordo com as possibilidades económicas e a dinâmica própria dos diversos grupos profissionais. A iniciativa da criação das respetivas instituições deveria caber aos grémios e aos sindicatos, acentuando um carácter vincadamente corporativo da previdência social.

A Lei n.º 1884, de 16.03.1935, inspirada na *Carta del Lavoro* italiana³¹, instituiu a primeira estrutura de um sistema de seguros sociais obrigatórios, a primeira Lei que no nosso país sistematizou o direito à SS, inspirado no modelo dos seguros sociais já existentes na Europa Ocidental. Gøsta Esping-Andersen afirma, inclusive, que a política social portuguesa anterior à ditadura de Salazar, que refletia uma economia essencialmente agrícola e atrasada e não passava de um deficiente sistema de mutualidades, tendo o primeiro passo na direção de um papel ativo por parte do Governo sido dado com a publicação desta lei³². Contudo, Ilídio das Neves destaca a morosidade e o pouco dinamismo com que esta lei foi implementada³³, acrescentando que “*o contributo da experiência de funcionamento da Lei n.º 1884, que cedo evidenciou limitações e incongruências, além de desajustamentos de princípios e de formas de organização e gestão*”, juntamente com a influência dos sistemas europeus

³⁰ O MSE viria posteriormente a ser integrado na CGA, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 277/93, de 10 de agosto. Foi também com esta alteração legislativa que a CGA ganhou autonomia face à Caixa Geral de Depósitos, pois até aí funcionava como instituição anexa a esta.

³¹ Documento de 1927, onde o Partido Nacional Fascista de Benito Mussolini apresentou as linhas de orientação que deveriam guiar as relações de trabalho na sociedade.

³² ESPING-ANDERSEN, Gøsta - Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. *Análise Social*. vol. XXVIII 122:3 (1993), p. 599.

³³ NEVES, Ilídio das - *Direito da Segurança Social*, p. 190.

de SS, resultado da publicação de algumas convenções internacionais, viriam a ser os pontos de partida da Lei n.º 2115, de 18.06.1962³⁴.

Como refere Ilídio Neves, este diploma apresenta três características a destacar e que viriam a influenciar a legislação subsequente, a saber: maior e mais frequente intervenção do Estado, maior autonomização do direito previdencial face ao direito do trabalho, e uma tendência codificadora³⁵. Esta nova Lei promoveu a integração dos objetivos e realizações da previdência num plano conjunto de política social; adotando um novo regime de equilíbrio financeiro misto, caracterizado por um regime de capitalização atenuada (os seguros imediatos assegurados por um regime de repartição e os diferidos pelo método de capitalização) e alterando a estrutura das instituições de previdência, o que permitiu melhorar as prestações já existentes e alargar a proteção às eventualidades de maternidade e de encargos familiares.

Mais agrupou as instituições de previdência em quatro categorias: instituições de previdência de inscrição obrigatória fundamentalmente destinadas a proteger os trabalhadores por conta de outrem (Caixas Sindicais de Previdência - Caixa de Previdência e Abono de Família, Caixa de Pensões e Caixas de Seguro, Casas do Povo³⁶; e Casas dos Pescadores); instituições de previdência de inscrição obrigatória (Caixas de Reforma ou de Previdência) que visam a exclusiva proteção dos trabalhadores autónomos ou independentes; associações de socorros mútuos; e instituições de previdência do funcionalismo público, civil ou militar, e demais pessoas

³⁴ NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, pp. 194 e 195.

³⁵ NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, pp. 195 e 196.

³⁶ O Decreto n.º 445/70, de 23 de setembro, veio reestruturar as Casas do Povo, instituindo um regime, transitório de pensões destinado a abranger imediatamente toda a população rural que à data estivesse inscrita naquelas instituições e se encontrasse em situação de carência por motivo de invalidez e velhice. Medida de proteção importante num país que tinha, ainda, considerável população rural, a que se juntou o Decreto-Lei n.º 391/72, de 13 de outubro, diploma que criou o regime de previdência dos trabalhadores agrícolas, caracterizado como regime transitório de pensões destinado a abranger, de imediato, os trabalhadores agrícolas inscritos nas casas do povo que se encontrassem em situação de carência por motivo de invalidez ou velhice e, posteriormente, trabalhadores agrícolas não inscritos nas casas do povo e produtores agrícolas.

ao serviço do Estado e dos corpos administrativos, criadas ao abrigo de diplomas especiais, que incluem instituições de inscrição obrigatória e facultativa³⁷.

Com a Revolução de 25.04.1974, a proteção social, sofreu uma nova e profunda transformação, principalmente a partir da sua consagração no artigo 63.º (direito à SS) da CRP de 1976,³⁸.

Apesar de se ter iniciado, alguns anos antes, uma evolução no sentido da cobertura progressiva de algumas camadas da população até então desprotegidas, foi com o reconhecimento do direito à SS na Constituição que, decisivamente, se desenvolveu um processo, ainda inacabado, de construção de um sistema que se pretende unificado e que tem como objetivo garantir, de forma eficaz, a proteção nos riscos sociais.

O Capítulo II do Título III da Parte I da CRP integra nos artigos 63.º a 72.º, como direitos e deveres sociais, os que respeitam à SS e solidariedade, à saúde, à habitação e urbanismo, ao ambiente e qualidade de vida, à família, à paternidade e maternidade, à infância, à juventude, aos cidadãos portadores de deficiência e à terceira idade.

De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, os direitos sociais têm como sujeito direto os cidadãos (ou organizações sociais), pelo que as atividades ou prestações reclamadas do Estado surgem como verdadeiras obrigações, como componente passiva daqueles direitos. Acrescentam que “*os direitos sociais são autênticos direitos fundamentais dos cidadãos*”³⁹.

³⁷ As instituições de inscrição obrigatória são a CGA e o MSE. As de inscrição facultativa são, em geral, privativas de determinados ministérios, sendo de referir, por exemplo, o Cofre de Previdência do Ministério das Finanças, a Caixa de Previdência do Ministério da Educação, etc.

³⁸ A Constituição de 1976 desanexou a área da saúde da área da SS, ao contrário do que acontecia no sistema de previdência social, reconhecendo de forma distinta, no artigo 64.º, o direito de todos os cidadãos “*à proteção da saúde*” e concedendo-lhe o segundo lugar no elenco dos direitos sociais fundamentais. Este direito é concretizado através do Serviço Nacional de Saúde (SNS) que abrange toda a população residente, admitindo, embora a cooperação de outras entidades ou esquemas, públicos ou privados, que podem contribuir de forma complementar para a realização dos seus fins, designadamente os subsistemas de saúde. O SNS é tendencialmente gratuito, significando que os cuidados de saúde por ele prestados não podem estar sujeitos a retribuição ou pagamento, não impedindo, porém, a aplicação de taxas – as taxas moderadoras – que serão constitucionalmente ilícitas apenas se, pelo seu montante ou por abrangerem pessoas sem recursos, dificultarem o acesso aos mesmos. Este princípio, constante da alínea a) do n.º 2 do artigo 64.º da CRP, exclui um sistema de saúde de tipo contributivo, como sucede na SS.

³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º). 4.ª ed. revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 129.

Nas palavras de Jorge Miranda, a nossa Constituição assenta numa conceção universalista, conforme decorre dos principais vetores dos direitos fundamentais, em que o direito à SS é de todos, inclusive dos estrangeiros residentes em território nacional. Trata-se de uma conceção idêntica à que se encontra na maioria das outras Constituições, como na de Weimar, na francesa ou na brasileira, e nos grandes textos internacionais⁴⁰.

A proteção social insere-se na temática dos direitos sociais e nem sempre corresponde a um mesmo conceito. Tem por objeto as situações de inexistência ou insuficiência de meios de subsistência, de desajustamento e desintegração social ou ainda funções sociais especialmente relevantes, que as ciências sociais vão reconhecendo como merecedoras de particular atenção por parte da sociedade e que o nosso direito constitucional designa como devendo ser especialmente protegidas. A SS e solidariedade visam garantir aos indivíduos um conjunto de condições de vida dignas, designadamente em determinadas situações de risco social⁴¹.

O artigo 63.º da CRP estabelece que todos têm direito à seguridade social, incumbindo ao Estado coordenar e subsidiar um SSS unificado e descentralizado, com a participação dos sindicatos, das empresas, beneficiários e organizações representativas dos trabalhadores. Este protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, no entanto, e no entender de João Carlos Loureiro, tal deve ser entendido ductilmente, na medida em que nem todas as diminuições de meios estarão ao coberto desta norma⁴².

Como explica Canotilho e Vital Moreira “*o direito à segurança social é um típico direito social de natureza positiva, cuja realização exige o fornecimento de prestações*”

⁴⁰ MIRANDA, Jorge - Breve nota sobre Segurança Social. In Estudos em Memória do Professor Doutor José Dias Marques. coord. CORDEIRO, António Menezes; ALBUQUERQUE, Ruy de. Coimbra: Almedina, 2007. p. 225-233.

⁴¹ A este propósito note-se que a revisão constitucional de 1997 veio alterar a epígrafe do artigo 63.º para “*segurança social e solidariedade*”. A SS pretende garantir um mais vasto conjunto de condições dignas de vida a todos os cidadãos, ao contrário da previdência, que pressupõe regime e organização específicos de proteção para cada risco, concretamente previsto, e de previsão dos respetivos encargos, aplicável apenas a quem esteja abrangido por cada organização e em cada risco.

⁴² LOUREIRO, João Carlos - Adeus ao Estado Social?, p. 219.

*por parte do Estado, impondo-lhe verdadeiras obrigações de fazer e de prestar (n.º 2). O incumprimento destas obrigações constitucionais pode traduzir-se numa omissão inconstitucional; a qual, entre outras coisas, deve desencadear o mecanismo da inconstitucionalidade por omissão. Mas, para além disso, uma vez realizada essa incumbência constitucional, o direito à segurança social impede a sua revogação (mas não a sua reforma) e confere a todas as pessoas o direito aos benefícios assegurados pelo sistema (artigo 283.º)”.*⁴³

Por sua vez, Ilídio das Neves considera o direito à SS como o poder, reconhecido pela ordem jurídica, de exigir do Estado prestações, pecuniárias ou em espécie, como resposta a situações ou eventualidades traduzidas na interrupção, redução ou cessação dos rendimentos do trabalho, ocorrência de determinados encargos, como os relativos à educação dos filhos e à satisfação de necessidades em matéria de saúde, verificação de insuficiência de rendimentos por estes serem inferiores a um determinado nível mínimo, considerado pela lei como exigência de dignidade humana e fronteira da pobreza⁴⁴.

3. AS LEIS DE BASES DA SEGURANÇA SOCIAL

Transcorridos 8 anos da publicação da CRP, foi aprovada a Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, a primeira LBSS. Esta procedeu à criação do SSS, estabelecendo os termos da proteção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para encargos familiares e a proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência.

Esta sucedeu à “*lei da previdência social*”, optando por um sistema que fosse sendo progressivamente unificado, a partir das então instituições de previdência – caixas de previdência e outras – e dos respetivos esquemas de benefícios. Pretendeu-se um sistema operacional e adaptado à realidade nacional, cuja construção deveria ser efetivada através de uma harmonização e unificação progressivas dos regimes de proteção, à data existentes, tendo sido, desde logo, expressamente identificado o regime da função pública como um regime especial autónomo a ser unificado com o regime

⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa anotada, p. 815.

⁴⁴ NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, pp. 230-231.

geral⁴⁵. Neste contexto foi criado o subsídio de desemprego cuja duração e montante estão diretamente ligados aos períodos de trabalho e de contribuições do trabalhador bem como com as remunerações de trabalho perdidas⁴⁶. Mais, as entidades empregadoras que celebrassem contratos de trabalho por tempo indeterminado com pessoas com deficiência, passavam, também, a ter direito à redução da taxa contributiva⁴⁷. Também a proteção na doença foi objeto de reformulação, procurando dar maior clareza aos direitos reconhecidos e a racionalização dos meios para o pagamento das prestações⁴⁸.

Salienta-se ainda o Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de junho que instituiu a Taxa Social Única, procedendo ainda à integração das quotizações para o Fundo de Desemprego nas contribuições obrigatórias para a SS, unificando, desta forma, a taxa contributiva dos trabalhadores por conta de outrem.

A implementação do SSS e a evolução social verificada, nos 16 anos de vigência da Lei n.º 28/84, justificaram a sua reformulação pela Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto⁴⁹. Deste modo, a segunda LBSS aprovou “*as bases em que assenta o sistema público de solidariedade e segurança social*”, desenvolvendo o disposto no mesmo preceito constitucional que, na redação revista, consagrou o direito à “*solidariedade e segurança social*”. Esta lei foi responsável por introduzir algumas alterações significativas, acentuando, designadamente, o carácter público do sistema, ao definir como um dos

⁴⁵ Neste sentido, o artigo seu 70.º da dispunha:

“1 - Os regimes de protecção social da função pública mantêm-se até serem integrados com o regime geral de segurança social num regime unitário.

2 - A integração prevista no número anterior pode ser feita gradualmente, através da unificação das disposições que regulam os esquemas de prestações correspondentes às diversas eventualidades, sem prejuízo de disposições mais favoráveis.”

⁴⁶ Decreto-Lei n.º 20/85.

⁴⁷ Decreto-Lei n.º 299/86, de 11 de setembro.

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 132/88, de 20 de abril.

⁴⁹ Em tom de crítica, Ilídio das Neves refere que a primeira LBSS não representava um diploma do presente e muito menos do futuro, pois assentava na conceção protagonizada pelo Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro (Lei orgânica da SS da época), diploma marcado por uma época em que predominava uma visão determinada da realidade social e do complexo substrato da protecção social. - NEVES, Ilídio das - Crise e Reforma da Segurança Social, Equívocos e Realidades. 2.ª ed. revista. Lisboa: Montepio Geral, 1998, pp. 229-230.

princípios fundamentais que o regem o “*primado da responsabilidade pública*”, prevendo embora a possibilidade de esquemas complementares de iniciativa privada.⁵⁰

Contudo, esta lei veio a ser rapidamente substituída pela Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, a terceira LBSS, em consequência das alterações políticas entretanto ocorridas no país⁵¹. O sistema criado pela nova lei, apesar de manter a consagração do princípio da responsabilidade pública e uma estrutura geral, bastante similar à anterior, subdividiu o SSS em três sistemas: o sistema público; o sistema de ação social; e o sistema complementar. Atribuiu, deste modo, um sinal de redução daquela responsabilidade e tornou menos abrangentes e mais difusas as normas que concretizavam o princípio do primado da responsabilidade pública e acentuou ainda, significativamente, o papel do sistema complementar, que visava integrar esquemas privados de seguro.

A quarta LBSS foi publicada pela Lei n.º 4/2007, e define presentemente o SSS, reforçando de novo a sua natureza pública e o correspondente princípio do primado da responsabilidade pública em que assenta. Esta divide o SSS em três sistemas: o Sistema de Proteção Social de Cidadania – condição de cidadania; o Sistema Previdencial – condição de contributividade de trabalhador e empregador; e Sistema Complementar – condição de contributividade do trabalhador e, em alguns casos, do empregador. A nossa última LBSS conta já com mais de dez anos de existência, tendo sobrevivido à mais recente crise económica que o país viveu. No entanto, o SSS sofreu a intervenção de diversas políticas de controlo de evolução de despesas com vista ao equilíbrio financeiro.

Assim, nos termos definidos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) definido para o período 2010-2013⁵², o plano assentaria numa “*linha de ação que, mantendo as características do nosso modelo de proteção social, reforce os instrumentos de rigor da sua aplicação. As principais orientações serão as que*

⁵⁰ Tal como a primeira LBSS que já previa a cooperação da iniciativa privada, aliás, nos termos do n.º 5 do artigo 63.º da CRP.

⁵¹ Tomada de posse do XV Governo Constitucional de Portugal a 06.04.2002, chefiado por José Manuel Durão Barroso.

⁵² O qual tem por base o Pacto de Estabilidade e Crescimento, em conformidade com as obrigações definidas no seio da UE.

envolvem i) a unificação das metodologias e reforço do rigor de aplicação das prestações de solidariedade sujeitas a condição de recursos; ii) o reforço das regras de aceitação de ofertas de emprego nas prestações imediatas substitutivas de rendimentos de trabalho, e nas prestações de solidariedade para a população em idade ativa; e iii) a eliminação das medidas excepcionais criadas no domínio do emprego e políticas sociais”. Acrescentou ainda, com revelo para este estudo, que uma das medidas tomadas com vista à racionalização da despesa seria a aceleração da convergência do regime de pensões da CGA, com o RGSS, em linha com as medidas já previstas no Orçamento do Estado para 2010⁵³, matéria que analisaremos adiante.

⁵³ REPÚBLICA PORTUGUESA - Programa de Estabilidade e Crescimento. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2010, p. 19.

II. O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

A economia do presente trabalho não nos permite tecer grandes considerações sobre a arquitetura atual do SSS português, no entanto importará caracterizá-lo brevemente.

Nas palavras de Fernando Ribeiro Mendes, um regime de SS é um conjunto de disposições legais que regulamenta a proteção das pessoas beneficiárias de um SSS, podendo distinguir-se entre regimes contributivos ou não contributivos. Os primeiros pressupõem a realização de contribuições sociais durante um certo prazo de garantia e estão associadas, principalmente, ao trabalho assalariado formal, enquanto os segundos atribuem prestações sem pressuposto de contribuição prévia exigindo, no entanto, a verificação de condições de recurso⁵⁴.

O SSS, previsto na LBSS consubstancia-se num sistema unificado e descentralizado, que deve proteger os cidadãos em situações de falta ou de diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, como já referimos. É um conjunto estruturado de regimes normativos e meios operacionais próprios para realizar os objetivos da proteção social, prevista no artigo 63.º da CRP, sendo que a sua estruturação e organização concretas dependem da lei que, em cada momento, o configura. Tem por objetivos garantir a concretização do direito à SS; promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

Constituem princípios gerais do sistema: a *universalidade* (acesso de todas as pessoas à proteção social assegurada pelo sistema); a *igualdade* (não discriminação dos beneficiários); a *solidariedade* (responsabilidade coletiva das pessoas, entre si, e do Estado - nos planos nacional, pela transferência de recursos entre cidadãos, no plano laboral, por mecanismos redistributivos na proteção de base profissional, e no plano intergeracional, com regimes de repartição e capitalização no financiamento); a *equidade social* (tratamento igual para situações iguais e diferente para situações

⁵⁴ MENDES, Fernando Ribeiro - Segurança Social: O Futuro Hipotecado, p. 153.

desiguais); a *diferenciação positiva* (flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, eventualidades sociais e outros fatores, nomeadamente, de natureza familiar, social, laboral e demográfica); a *subsidiariedade* (papel essencial das pessoas, famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objetivos da SS, designadamente na ação social) a *inserção social* (natureza ativa, preventiva e personalizada, com vista a eliminar as causas da marginalização e exclusão social e a promover a dignidade humana); a *coesão intergeracional* (ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema); o *primado da responsabilidade pública* (dever do Estado de criar as condições necessárias à efetivação do direito à SS e de organizar, coordenar e subsidiar um SSS); a *complementaridade* (articulação das várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas para melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades); a *unidade* (articulação dos sistemas, subsistemas e regimes de SS); a *descentralização* (autonomia das instituições para aproximação das populações); a *participação* (responsabilização dos interessados na definição, planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento); a *eficácia* (concessão oportuna das prestações, para adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida; da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação); a *garantia judiciária* (acesso aos tribunais em tempo útil para fazer valer os direitos); e por fim a *informação* (divulgação aos cidadãos dos seus direitos e deveres, informação da sua situação no sistema e atendimento personalizado).

Quanto à estrutura orgânica do SSS, este compreende órgãos e serviços, integrados na administração direta e indireta do Estado, bem como um Conselho Nacional de Segurança Social⁵⁵ que assegura a participação no processo de definição da política, objetivos e prioridades do sistema.

As despesas de administração e outras despesas comuns são financiadas proporcionalmente, através das diversas fontes de financiamento correspondentes aos

⁵⁵ A Comissão Executiva de Políticas da Segurança Social, do Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social, nos termos do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 48/2017, de 22 de maio, sucede nas atribuições consultivas da comissão executiva do Conselho Nacional de Segurança Social prevista nos artigos 58.º e 95.º da LBSS.

diferentes sistemas. A forma de financiamento obedece ao princípio da diversidade das suas fontes implica a ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra, bem como ao princípio da adequação seletiva, que consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos, de acordo com a natureza e da proteção social e com medidas especiais,

O orçamento da SS, com as receitas e despesas desagregadas pelas diferentes modalidades de proteção social, designadamente pelas eventualidades cobertas pelo sistema previdencial e pelo sistema de proteção social na cidadania e respetivos subsistemas, faz parte integrante do orçamento do Estado e é sujeito a aprovação pela Assembleia da República, devendo apresentar em anexo uma previsão atualizada de longo prazo dos encargos com prestações diferidas, das quotizações e das contribuições.

A gestão do SSS apoia-se num sistema de informação nacional que tem por objetivos garantir a concessão atempada das prestações, a eficácia da cobrança das contribuições e o combate à fraude e evasão contributiva, organizar bases de dados nacionais e desenvolver os procedimentos à troca de e acesso a informações em suporte eletrónico. Para tal é criado um sistema de identificação nacional único que deve abranger todas as pessoas singulares e coletivas que se relacionem com o SSS.

Vejamos agora os três sistemas que compõem o SSS, com principal enfoque nas eventualidades abrangidas pelo sistema previdencial.

1. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA

Este sistema visa garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais. Com vista à sua concretização compete-lhe a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situações de carência económica, a prevenção e erradicação de situações de pobreza e de exclusão, a compensação por encargos familiares e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.

Acrescenta o artigo 27.º da LBSS uma importante faceta deste sistema, que se prende com a promoção da natalidade. Veicula-se a necessidade de criação de condições especiais de promoção da natalidade que favoreçam a conciliação entre a vida pessoal, profissional e familiar e atendam, em especial, aos tempos de assistência a

filhos menores, designadamente, no desenvolvimento de equipamentos sociais de apoio na primeira infância, em mecanismos especiais de apoio à maternidade e à paternidade e na diferenciação e modulação das prestações.

Trata-se de um regime financiado por transferências do Estado e por consignação de receitas fiscais e que assegura uma proteção social de natureza universal (não contributiva)⁵⁶, concretizada através de três subsistemas: o Subsistema de Solidariedade⁵⁷, o Subsistema de Proteção Familiar⁵⁸ e o Subsistema de Ação Social⁵⁹.

⁵⁶ Tal significa que o que se encontra em causa é a atribuição de um direito subjetivo judicialmente garantido aos interessados, desta feita dependente da comprovação de uma situação de carência económica e não da verificação de determinados riscos sociais. - NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, p. 777.

⁵⁷ Este subsistema abrange as eventualidades: falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional; invalidez; velhice; morte; e insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ou da carreira contributiva dos beneficiários, como é o caso do subsídio parental social previsto no Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril que analisaremos adiante.

Outro exemplo de prestação concedida no âmbito deste subsistema é o Rendimento Social de Inserção (RSI). De acordo com a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na sua atual redação, este consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária.

⁵⁸ O Subsistema de Proteção Familiar visa assegurar a compensação dos encargos familiares acrescidos, quando ocorram as eventualidades legalmente previstas, que são os encargos familiares (abono de família), encargos no domínio da deficiência e da dependência (bonificação por deficiência). Estas três eventualidades podem ser alargadas para responder a novas necessidades sociais, tais como as relativas às famílias monoparentais e outras. Relativamente à responsabilidade pelo pagamento, seja do abono de família, seja da bonificação por deficiência, importa distinguir duas situações:

Quanto aos trabalhadores integrados no RPSC, a responsabilidade pelo pagamento, caberá aos serviços processadores das remunerações. Os trabalhadores integrados no RGSS deverão requerer estas prestações junto das instituições de SS da área de residência, atribuídas e pagas por estas.

⁵⁹ A ação social visa promover a segurança socioeconómica dos indivíduos e das famílias e o seu desenvolvimento social, através da sua qualificação e integração comunitária, prevenindo e erradicando situações de pobreza, disfunção e marginalização sociais. É parte integrante da SS, mas, como instrumento de intervenção com características próprias, desempenha igualmente um papel importante na efetivação de outros direitos sociais ou em outras áreas de atividade. Assim, a ação social é frequentemente identificada, também, com os benefícios sociais concedidos pelos empregadores no âmbito da relação laboral e dos direitos dos trabalhadores. Em concreto esta tem como objetivos fundamentais a prevenção e a reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades. Assegura ainda especial proteção a grupos mais vulneráveis e deve ser conjugada com outras políticas, bem como ser articulada com a atividade de instituições não públicas.

Este sistema tem por fundamento o n.º 1 e 3.º do artigo 63.º da CRP⁶⁰, sendo irrelevante a existência ou não de carreira contributiva podendo, no entanto, a sua atribuição depender da verificação de uma condição de recursos que, como já vimos, assentam nos rendimentos do beneficiário e respetivo agregado familiar. Aplica-se à generalidade das pessoas desde que residentes em território nacional, incluindo não nacionais nas condições definidas na lei.

2. O SISTEMA COMPLEMENTAR⁶¹

O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva ou individual, em todos os casos de adesão voluntária.

O primeiro sistema prevê a atribuição de prestações complementares do sistema previdencial, com vista ao reforço da proteção dos respetivos beneficiários e cuja organização e gestão é da responsabilidade do Estado.

Os regimes complementares de iniciativa coletiva são instituídos a favor de um grupo determinado de pessoas, integrando-se neles os anteriores regimes profissionais complementares, financiados pelas entidades empregadoras e pelos trabalhadores, nos termos definidos em cada caso, enquanto os regimes complementares de iniciativa individual são, entre outros, os planos de poupança-reforma, de seguros de vida, etc. Estes dois últimos são reconhecidos como instrumentos significativos de proteção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais e de desejável estímulo por parte do Estado. A criação e modificação dos regimes complementares de iniciativa coletiva e individual e a sua articulação com o subsistema previdencial são definidas por lei que regula, designadamente, o seu âmbito material, as condições técnicas e financeiras dos benefícios e a garantia dos respetivos direitos.

A ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com orientações definidas pelo Estado e com os princípios definidos na lei, através da celebração de acordos e protocolos.

⁶⁰ Sobre o tema remete-se para o acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 62/02, relativamente à impenhorabilidade do rendimento mínimo. Tal foi justificado devido à proteção garantida pelo n.º 1 e 3 do artigo 63.º da CRP e do princípio da dignidade humana plasmado no artigo 1.º da CRP.

⁶¹ Sobre o tema *vide* NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, pp. 827- 891.

3. O SISTEMA PREVIDENCIAL

Como já referimos, o sistema previdencial é constituído pelo regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, o RGSS, pelo regime dos trabalhadores independentes, por regimes especiais e por regimes de inscrição facultativa.

Tem por propósito garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido, em consequência da verificação de determinadas eventualidades, situações socialmente protegidas e legalmente previstas.

O âmbito material do sistema previdencial abrange sete eventualidades: doença; maternidade, paternidade e adoção (parentalidade); desemprego; AT e DP; invalidez; velhice e morte.

Este sistema assenta no princípio da solidariedade de base profissional e também no princípio da contributividade, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações⁶², ou seja, o direito à atribuição destas depende do pagamento de quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras, sendo exigível a ambos a prévia inscrição nas instituições de SS.

Nazaré da Costa Cabral define as contribuições para a SS como prestações de carácter obrigatório e definitivo, pois são impostas por lei e geralmente não há lugar a restituição ou ao reembolso; afetas ao financiamento de uma ampla categoria de despesas do sistema previdencial, políticas ativas de emprego e de formação profissional; destinadas a uma entidade de natureza pública, que é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; e visam a realização de um fim público de protecção social, constitucionalmente previsto, enquanto direito de cidadania.

A propósito do princípio da contributividade, cabe-nos ainda fazer referência ao disposto no artigo 12.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que aprovou o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRCSPSS),

⁶² Sérgio Vasques considera que o princípio da equivalência tem acolhimento na ideia contributiva dos SSS, pois as contribuições sociais são tributos marcados pelo princípio da equivalência, equivalência enquanto benefício, e pela equivalência jurídica e económica, pois permitem ao sujeito passivo obter prestações em troca do esforço contributivo feito anteriormente. - VASQUES, Sérgio - O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária. Coimbra: Almedina, 2008.

de acordo com o qual “*as contribuições e as quotizações são prestações pecuniárias destinadas à efetivação do direito à segurança social*”. Estamos assim perante um dever de contribuir para o financiamento da SS, e de acordo com Casalta Nabais, tal decorre, inclusive, do próprio artigo 63.º da CRP, porquanto o SSS é financiado autonomamente face ao orçamento de Estado, cabendo ao Estado subsidiar, e não financiar, um sistema unificado e descentralizado⁶³.

De acordo com o artigo 13.º do CRCSPSS, o montante das contribuições e das quotizações é determinado pela aplicação da taxa contributiva às remunerações que constituem base de incidência contributiva. Explica Apelles da Conceição que “*por base de incidência contributiva deve entender-se o montante do rendimento efectivo do trabalho (remunerações) passível de ser objeto de tributação para a segurança social, sobre o qual incidem as taxas contributivas, para efeito do apuramento do montante das contribuições e das quotizações*”⁶⁴ e por taxa contributiva um “*valor percentual, modulado por grupos e diferenciado por entidade empregadora e trabalhador, cujo produto pela base de incidência corresponde ao valor da contribuição a pagar*”⁶⁵.

Esta última representa um valor em percentagem, determinado actuarialmente em função do custo da proteção das eventualidades, sendo afeto à cobertura não só destas, mas também de políticas ativas de emprego e valorização profissional, e que atualmente se encontra fixada em 34,75%, cabendo 23,75% à entidade empregadora e 11% ao trabalhador.

4. O REGIME DA FUNÇÃO PÚBLICA

Antes de encetar a análise dos regimes de proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas haverá que indagar, não só sobre o porquê da existência de um regime de emprego público, diverso do regime laboral privado, mas também sobre os movimentos de aproximação e afastamento que estes dois regimes têm sofrido ao

⁶³ NABAIS, José Casalta - O financiamento da Segurança Social em Portugal. In Estudos em Memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 633.

⁶⁴ CONCEIÇÃO, Apelles J. B. - Segurança Social: Manual Prático. 9.ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 101.

⁶⁵ CONCEIÇÃO, Apelles J. B. - Segurança Social: Manual Prático, p. 109.

longo das últimas décadas. Aliás, é com base nestas premissas que se justifica a existência *per se* de um regime de proteção social distinto para este grupo de trabalhadores.

Atualmente, por trabalhadores em funções públicas entender-se-ão os trabalhadores detentores de um vínculo de emprego público (VEP), em qualquer das suas modalidades (nomeação, contrato de trabalho em funções públicas ou comissão de serviço), estabelecido com uma entidade empregadora pública, a quem são aplicáveis as normas constantes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, e legislação complementar.

Podem ser identificados três momentos chave na evolução do emprego público. A sua origem remonta à revolução francesa e ao Estado Liberal, em que a função pública surge associada o princípio da separação de poderes e a funções de soberania. Aqui nasce a estruturação do trabalho em carreiras, a promoção em função da antiguidade, a remuneração segundo o posicionamento em cada carreira e o acesso através de concurso público. Após a Segunda Guerra Mundial, com a difusão das ideias do Estado Providência, as funções do Estado estendem-se às áreas da saúde, educação e SS, o que exige o recrutamento massivo de trabalhadores. No entanto, estes exerciam funções tendencialmente mais próximas aos trabalhadores privados, e este aumento de recursos humanos gerou um assinalável incremento de despesa pública, que mais tarde houve necessidade de reduzir. É nesse contexto que, com vista à redução da despesa, se dá uma aproximação ao direito privado, quer através da possibilidade de o Estado celebrar vínculos de natureza privada, mas também pela adoção de instrumentos que até aí não estavam à disposição do empregador público, como o trabalho a tempo parcial ou a avaliação de desempenho⁶⁶.

Sobre as similitudes e dissemelhanças entre o regime de emprego público e privado, Ana Fernanda Neves afirma que ambos os grupos de trabalhadores disponibilizam a sua força de trabalho ou colocam a sua atividade profissional ao serviço de um empregador mediante remuneração, no entanto, haverá também que atender ao *“tipo de instituição em que se enquadra, a natureza do aparelho*

⁶⁶ MARTINS, Alda - A Laboralização da Função Pública e o Direito Constitucional à Segurança no Emprego. *Julgar*. 7: (2009), pp. 163-164.

administrativo, as fontes do seu financiamento, os fins a que se ordena, máxime, o serviço à coletividade e as exigências associadas”⁶⁷.

De acordo com Pedro Madeira de Brito, “*na conceção orgânica da função pública, não se autonomiza o empregador e trabalhador que fazem parte de uma mesma entidade: a Administração Pública. Não se assume assim a existência de interesses contrapostos entre os dois sujeitos da relação jurídica*”. Acrescenta que, assim, não surpreende que o desenvolvimento científico da função pública tenha ocorrido no seio do Direito Público, e particularmente do Direito Administrativo⁶⁸. Este autor acrescenta que a situação jurídica de trabalho na Administração Pública (AP) é objetivada, girando em torno do trabalhador um conjunto de direitos e deveres, sem que os mesmos se apresentem numa lógica relacional. Contrariamente, nas relações laborais privadas a figura do trabalhador e do empregador assumem destaque enquanto partes de uma relação jurídica constituída com base no contrato de trabalho⁶⁹. No entanto, nas últimas décadas temos assistido a uma aproximação do direito da função pública ao direito laboral, a chamada laboralização da função pública⁷⁰, nomeadamente através de remissões diretas de regime da LTFP para o CT, como é o caso do regime laboral da parentalidade, integralmente definido no CT.

Sobre o tema refere ainda Hélder Rosalino que as medidas de renovação da AP devem imprimir necessariamente uma nova dinâmica nos regimes de emprego público, consonante com a evolução ocorrida nos regimes aplicáveis ao sector privado, como forma de reforçar a equidade e competitividade ao nível laboral entre os dois sectores,

⁶⁷ NEVES, Ana Fernanda - *Relação Jurídica de Emprego Público*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 14.

⁶⁸ BRITO, Pedro Madeira de - *À Descoberta do Empregador Público*. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*. LVI (XXIX da 2ª Série): (2015) p. 67-68.

⁶⁹ BRITO, Pedro Madeira de - *À Descoberta do Empregador Público*. p. 71.

⁷⁰ Sobre o tema Ana Fernanda Neves refere que este se insere na linha de compreensão do movimento de privatização da AP, nomeadamente através das formas de organização e atuação, devolução para os sujeitos privados de tarefas administrativas e a utilização do Direito Privado para a realização da sua atividade, o que no tema que nos ocupa se traduz na aproximação do regime da função pública ao regime do contrato individual de trabalho. Como razão para tal fenómeno a autora indica que estes são fenómenos reacionários ao próprio Estado Providência, cuja AP se revela ineficiente e ineficaz e toma excessivo peso nos encargos públicos. - NEVES, Ana Fernanda - *Os desassossegos de Regime da Função Pública*. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. XLI:1 (2000) pp. 51-52.

devendo as diferenças entre sector público e privado ser atenuadas no domínio laboral, sem que tal ponha em causa a missão da AP⁷¹.

O VEP é assim caracterizado pelo facto de a atividade subordinada ser realizada para um empregador público, o que transporta para o interior da situação jurídica do trabalhador subordinado da AP o vetor do interesse público, que modela o respetivo regime jurídico⁷².

Sobre a efetiva necessidade de existir um regime laboral próprio dos trabalhadores em funções públicas diversos autores se pronunciaram em sentidos opostos⁷³, no entanto, o desenvolvimento de tal temática mostra-se incompatível com a extensão da presente dissertação. Importa, sim, salientar que o regime do VEP assume natureza autónoma e própria, que apenas se aproxima do regime laboral privado em situações conspectivas, encontrando-se salvaguardado o seu cariz de direito público⁷⁴.

É por estas e outras razões que nasce um estatuto jurídico diverso para estes trabalhadores, extensível ao próprio regime de proteção social, criado para estes com regras e modo de funcionamento próprio.

⁷¹ ROSALINO, Hélder - Funções do Estado, Políticas Públicas e Administração Pública. Revista de Ciências Sociais e Políticas. 3: (2014) p. 68.

⁷² BRITO, Pedro Madeira de - À Descoberta do Empregador Público. p. 82.

⁷³ Liberal Fernandes entende não existir uma previsão constitucional clara da existência de um estatuto próprio e distinto da Função Pública. - FERNANDES, Liberal - Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. pp. 27 e 28.

Também Miguel Lucas Pires concorda que dos preceitos constitucionais dedicados à Função Pública se possa retirar uma reserva de regime autónomo e diferenciado das relações laborais públicas em relação às relações laborais privadas. Refere que o artigo 47.º, n.º 2 da CRP apenas institui a obrigação de um recrutamento por mérito, como forma de consagrar a igualdade no acesso à AP e que a alínea t), do n.º 1 do artigo 165.º da CRP apenas estabelece que a definição das Bases do Regime da Função Pública deve constar de Lei da Assembleia da República ou Decreto-Lei autorizado do Governo, ao contrário do que sucede com a criação do regime laboral comum. - PIRES, Miguel Lucas - Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2013, p. 27.

Por sua vez, Ana Fernanda Neves entende existir uma preferência constitucional por um regime estatutário na regulação das relações jurídicas de emprego público (*Cfr.* artigo 269.º da CRP), sujeitando a definição das Bases do Regime da Função Pública a uma reserva de lei (artigo n.º 1, alínea t) do artigo 165.º da CRP). - NEVES, Ana Fernanda - Os desassossegos de Regime da Função Pública. pp. 51-52.

⁷⁴ Sobre o tema Ana Fernanda Neves refere que *“a privatização ou laboralização das relações de trabalho na Administração Pública não as desidentifica como relações jurídicas de emprego público”* - NEVES, Ana Fernanda – O contrato de Trabalho na Administração Pública. In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento. Coord. MIRANDA, Jorge. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 151.

Destarte, e no que ao regime de proteção social diz respeito, até 31.12.2008 aplicou-se aos trabalhadores da AP, o RPSFP⁷⁵, um regime especial de SS com benefícios sociais da ação social complementar e subsistemas de saúde próprios. No entanto, estas duas últimas componentes não realizam uma responsabilidade pública do Estado de assegurar direitos fundamentais aos seus cidadãos, representando apenas benefícios que a AP, enquanto entidade empregadora, atribui aos trabalhadores ao seu serviço.

Este regime foi mantido pelas várias LBSS, apesar da sua convergência/unificação com o regime aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem - o RGSS, estar prevista desde a primeira⁷⁶.

A partir de 01.01.2009, diversas foram as alterações produzidas no quadro até aí em vigor, nomeadamente as operadas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro⁷⁷, que entre outras mudanças estruturais de regime, veio no seu artigo 114.º distinguir os benefícios sociais, decorrentes da relação laboral, da proteção social.

A esta seguiu-se a Lei n.º 4/2009, que veio, pela primeira vez, definir de forma global, efetiva e integrada a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, expressamente integrada no SSS, tendo em conta o respeito pelos direitos

⁷⁵ Neves questiona sobre o porque destes regimes se apelidarem de regimes de proteção social e não de segurança social. Já a constituição se refere apenas ao SSS. Assim, é forçoso concluir que os trabalhadores vinculados ao Estado por um VEP se encontram abrangidos por um regime especial de segurança social, conforme apontam as próprias LBSS. - NEVES, Ilídio das - Os Regimes de Segurança Social numa Perspectiva de Harmonização. In 25 anos de Proteção Social na Administração Pública (1963-1988), Coord. Ministério das Finanças. Lisboa: ADSE, 1988. pp. 40-41.

Mais tarde, o mesmo autor questiona-se novamente sobre a posição do sistema de proteção social da função pública face ao quadro geral da SS. Assim, numa perspetiva autonomista, refere que a perspetiva de enquadrar a proteção social da função pública no SSS, parece, a muitos, dúbia, atendendo à dificuldade de harmonização legislações tão diferenciadas em vários aspetos, acrescentando que apenas na maternidade e nas prestações familiares existia uma regulamentação básica comum. Na doença tampouco existe uma prestação, mas apenas a garantia de um vencimento. No entanto, e face ao facto de há data (1993), já terem sido dados passos importantes na aproximação de regimes, a destacar a consideração de tempos de contribuição no âmbito de diferentes regimes, o autor aponta para outras duas classificações possíveis: a proteção social da função pública enquanto subsistema do SSS, ou a proteção social da função pública enquanto regime especial de SS. - NEVES, Ilídio das - A Segurança Social Portuguesa: Problemas, Realidades e Perspetivas. Lisboa: Editora Internacional, 1993. p. 47-54.

⁷⁶ Vide nota de rodapé n.º 45.

⁷⁷ Diploma que estabelecia os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, revogado a partir de 01.08.2014, pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º.

adquiridos e em formação e o imperativo legal da realização da convergência dos regimes, previsto no artigo 104.º da LBSS.

O mesmo diploma criou o RPSC, regime fechado que abrange apenas os trabalhadores que anteriormente estavam sujeitos ao RPSFP, àquela data a maioria dos trabalhadores da AP, declarando abertamente a opção para futuro pela promoção da integração progressiva no RGSS dos novos trabalhadores em funções públicas, bem como daqueles trabalhadores que nos anos anteriores aí foram inscritos como beneficiários para todas ou algumas eventualidades.

Assim, atualmente coexistem dois sistemas públicos de proteção social:

- A maioria dos trabalhadores em funções públicas⁷⁸, subscritores da CGA, admitidos até 31.12.2005, encontram-se abrangidos por um regime especial de proteção social, o RPSC, que mantém a organização e o financiamento do anterior RPSFP, e no qual o Estado, enquanto entidade empregadora, assume as responsabilidades inerentes quer à relação laboral, quer à proteção social dos seus trabalhadores.
- Os restantes trabalhadores em funções públicas, isto é, os admitidos até 31.12.2005 que já estavam enquadrados no RGSS, bem como aos trabalhadores admitidos a partir desta data, têm sua a proteção social assegurada pelo RGSS, na ocorrência de qualquer eventualidade, nos mesmos termos que os restantes trabalhadores por conta de outrem com um vínculo laboral de direito privado.

Ao contrário do regime anterior, a Lei n.º 4/2009 passa a prever que, com regulamentação feita em convergência, a remuneração deixa de ser mantida durante os períodos de ausência ao trabalho motivados pela ocorrência das eventualidades, passando a ser atribuída a respetiva prestação social, com natureza legal adequada, que substitui aquele rendimento perdido. A prestação social, baseada numa percentagem da

⁷⁸ De acordo com o Relatório e Contas da CGA relativo ao ano de 2016 (Depósito legal n.º 125690/98), nesse mesmo ano esta contava com 463 861 subscritores. Relativamente ao mesmo ano, a DGAEP, na síntese estatística do emprego público, publicou que a AP contava com 664 152 trabalhadores em funções públicas. Do cruzamento destes dados podemos concluir que daquele universo apenas 200 291 trabalhadores se encontram inscritos no RGSS.

remuneração de referência (RR)⁷⁹, não está sujeita aos descontos que incidem sobre a remuneração (contribuições para a SS e IRS).

A organização do RPSC mantém-se praticamente inalterada face ao RPSFP, apesar de clarificadas as responsabilidades e competências, continuando a ser o empregador público a assumir as responsabilidades e as competências da concretização do direito da proteção social, cabendo à CGA, a gestão das pensões⁸⁰. Cabe à DGAEP desempenhar as funções de coordenação e assegurar o apoio técnico à definição dos regimes de proteção social.

O sistema de financiamento do RPSC, embora deva respeitar igualmente os princípios e regras básicas do SSS, mantém as características anteriores, isto é, prevê o pagamento de contribuições e quotizações apenas para três eventualidades (as mediatas – invalidez, velhice e morte) a cargo da CGA, e atribui o encargo com as restantes eventualidades (as imediatas – doença, parentalidade, desemprego e AT e DP) diretamente aos empregadores públicos.

O direito às prestações correspondentes a estas últimas eventualidades não depende, assim, de contribuições, mas tal circunstância não descaracteriza a natureza contributiva do RPSC, na medida em que a lei faz equivaler o exercício de funções a carreira contributiva.

Note-se, porém, que os trabalhadores descontam 11% e os empregadores públicos 23,75% só para 3 eventualidades, ou seja, em percentagens iguais às que os trabalhadores e entidades empregadoras suportam no RGSS para a generalidade das eventualidades (exceto, neste último caso, para os AT, cuja proteção é feita através da celebração de contratos de seguros).

Ao contrário do que acontecia com a primeira LBSS, na qual a opção assentava na unificação dos regimes de proteção social, as que se seguiram abandonaram esse objetivo passando a prever a convergência referenciada à regulamentação quanto ao

⁷⁹ Calculada com base nas remunerações líquidas auferidas durante determinado período anterior à ocorrência da eventualidade.

⁸⁰ A CGA paga pensões de velhice e invalidez a antigos subscritores e pensões de sobrevivência a viúvos e descendentes de subscritores e aposentados.

âmbito material, regras de formação de direitos e atribuição das prestações⁸¹, prevendo o artigo 104.º da última LBSS que “*deve ser prosseguida a convergência dos regimes da função pública com os regimes do sistema de segurança social*”

Todas as eventualidades do RGSS do sistema previdencial estão cobertas pelo RPSC, pelo que a convergência significa a alteração progressiva de toda a regulamentação do RPSC, introduzindo a distinção entre as áreas do direito do trabalho e da proteção social⁸², identificando as diferentes responsabilidades e competências, criando um paralelo ao RGSS. Refira-se, contudo, que apenas a eventualidade maternidade, paternidade e adoção (parentalidade) está totalmente definida nos termos da Lei n.º 4/2009.

Conclui-se, assim, que a lei continua a reconhecer que o direito à SS, previsto constitucionalmente, é assegurado aos trabalhadores da AP, através de um regime especial autónomo que, porém, faz parte integrante do próprio SSS.

Neste contexto, a AP tem legitimidade para continuar a apresentar um regime de SS especial com uma estrutura organizativa própria, um sistema de financiamento próprio e também uma regulamentação específica com vista a realizar os objetivos da proteção social junto daqueles a quem se aplica.

No entanto, passados nove anos da publicação da Lei n.º 4/2009, constata-se que apenas uma eventualidade foi regulamentada em convergência com o RGSS. Os motivos da “*inércia*” do legislador neste campo, bem como os passos a dar no futuro, serão abordados com maior detalhe no último capítulo da presente dissertação, cabendo-nos agora analisar em maior detalhe o regime próprio de cada eventualidade, comparando a proteção dada aos trabalhadores em funções públicas, consoante o regime de proteção aplicável, com vista a identificar quais os pontos nevrálgicos na aplicação dos regimes, os que levantam maiores dificuldades e quiçá desigualdades de difícil justificação.

⁸¹ *Cfr.* artigo 110.º da Lei n.º 17/2000 e artigo 124.º da Lei n.º 32/2002.

⁸² Ao nível regulamentar ao não haver distinção entre as duas áreas de competências, confundem-se, por vezes, conceitos tão importantes como a contrapartida do trabalho prestado – a remuneração – e prestações de SS, substitutivas de rendimento de trabalho perdido – as prestações sociais –, quando este não é prestado.

III. AS EVENTUALIDADES NO RGSS E NO RPSC

1. DOENÇA

1.1 Trabalhadores integrados no RGSS

O Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, que estabelece o regime jurídico de proteção social na eventualidade doença, no âmbito do subsistema previdencial de SS, surge após a publicação da terceira LBSS, que propunha no seu preâmbulo a *“erigir um SSS moderno e adequado, assente numa cultura de partilha de riscos sociais e de co-responsabilização”*. O regime jurídico de proteção social na doença até aí em vigor⁸³ não se encontrava suficientemente adequado ao acompanhamento desejável da evolução social e alterações legislativas até aí operadas levaram a *“uma certa opacidade e incoerência no sistema, gerando iniquidades no seio do mesmo”*.

Este novo regime procurou, assim, prevenir e reforçar os mecanismos de combate à fraude na obtenção da prestação, quer através da clarificação de normas e conceitos, bem como aperfeiçoando o regime de certificação e fomentando o recurso a mecanismos de transferência eletrónica de dados entre as áreas da saúde da SS, e os empregadores.

Este diploma veio também, pela primeira vez, proceder à integração global das normas de proteção na eventualidade doença dos beneficiários do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, dos trabalhadores independentes e do regime de inscrição facultativa. Procurou-se assegurar a coerência do sistema e preservar a unidade jurídica do ordenamento, superando os inconvenientes da dispersão legislativa existente relativamente a estes beneficiários⁸⁴.

De acordo com o artigo 2.º *“é considerada doença toda a situação mórbida, evolutiva, não decorrente de causa profissional ou de ato da responsabilidade de terceiro pelo qual seja devida indemnização, que determine incapacidade temporária*

⁸³ O Decreto-Lei n.º 132/88, com a redação que lhe foi dada pelos Decretos-Leis n.ºs 287/90, de 19 de setembro e 165/99, de 13 de maio.

⁸⁴ Por exemplo, o regime de SS dos trabalhadores independentes, previsto no Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro.

para o trabalho”, realizando-se a proteção mediante a atribuição de prestações destinadas a compensar a perda de remuneração presumida⁸⁵, em consequência de incapacidade temporária para o trabalho, ou seja, quando o trabalhador falta justificadamente, nos termos da legislação laboral⁸⁶.

Durante o período de ausência por motivo de doença a entidade empregadora não paga a remuneração e, conseqüentemente, nem o trabalhador nem o empregador pagam as suas quotizações/contribuições para a SS e os períodos de faltas por motivo de doença são registados por equivalência à entrada de contribuições.

A atribuição do subsídio de doença aos beneficiários depende de três requisitos: verificação do prazo de garantia⁸⁷, cumprimento do índice de profissionalidade⁸⁸ e da certificação da incapacidade temporária para o trabalho⁸⁹.

No entanto, haverá ainda que verificar se o beneficiário se encontra numa situação de exclusão do direito ao subsídio de doença, como seja: encontrar-se a receber quantias pagas periodicamente pelos empregadores sem contraprestação de trabalho,

⁸⁵ A proteção na doença integra não só substituição da remuneração diária do trabalhador, mas também a atribuição de prestações pecuniárias compensatórias de subsídios de férias, de Natal ou outros de natureza análoga, no entanto, tal já não é aplicável à proteção na doença dos trabalhadores independentes.

⁸⁶ Aos trabalhadores com VEP, enquadrados no RGSS, no âmbito laboral, é aplicável o disposto nos artigos 133.º e seguintes da LTFP.

⁸⁷ De acordo com a definição dada por Fernando Ribeiro Mendes, o prazo de garantia é o “*período mínimo de contribuição para o sistema de proteção social que é exigido para formar o direito a uma prestação social de regime contributivo*”. - MENDES, Fernando Ribeiro - Segurança Social: O Futuro Hipotecado. p. 153.

Prevê o artigo 9.º que a atribuição do subsídio de doença depende de os beneficiários, à data do início da incapacidade temporária para o trabalho, terem cumprido um prazo de garantia de seis meses civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações, relevando, se necessário, o mês em que ocorre o evento desde que no mesmo se verifique registo de remunerações.

⁸⁸ Traduz-se na verificação de 12 dias com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado, nos 4 meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data do início da incapacidade. A atribuição do subsídio de doença aos trabalhadores independentes e aos trabalhadores marítimos não depende do cumprimento de índice de profissionalidade. Para determinação do índice de profissionalidade consideram-se os períodos de registo de remunerações por trabalho, efetivamente prestado, e os períodos em que haja registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições nas situações previstas no artigo 13.º.

⁸⁹ A certificação da incapacidade temporária para o trabalho é efetuada pelos serviços competentes do SNS (centros de saúde, serviços de prevenção e tratamento da toxicodependência e hospitais, com exceção dos serviços de urgência), através de documento emitido pelos respetivos médicos. Nas situações de internamento, a certificação da incapacidade temporária para o trabalho pode, igualmente, ser efetuada por estabelecimento particular com autorização legal de funcionamento, concedida pelo Ministério da Saúde (MS).

designadamente pré-reforma⁹⁰; a receber prestações de desemprego ou pensões de invalidez e velhice de quaisquer regimes de proteção social⁹¹, ou tratar-se de recluso em estabelecimento prisional, sem prejuízo da manutenção do subsídio em curso à data da detenção.

O montante do subsídio corresponderá a determinada percentagem da RR, a qual é determinada com base nas remunerações íliquidas registadas durante um período de seis meses civis que precedem o segundo mês anterior ao mês em que teve início a incapacidade temporária para o trabalho. As percentagens, variáveis em função da duração do período de incapacidade para o trabalho ou da natureza da doença⁹², estão previstas no artigo 16.º, e são as seguintes:

- 55% - período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 30 dias;
- 60% - período de incapacidade temporária de duração superior a 30 e inferior ou igual a 90 dias;
- 70% - período de incapacidade temporária de duração superior a 90 e inferior ou igual a 365 dias;
- 75% - período de incapacidade temporária superior a 365 dias;
- 80% ou 100% - consoante o agregado familiar do beneficiário integre até dois ou mais familiares a seu cargo e para o cálculo do subsídio referente às situações de incapacidade para o trabalho decorrente de tuberculose⁹³.

⁹⁰ O regime da pré-reforma encontra-se previsto nos artigos 284.º e seguintes da LTFP e 318.º e seguintes do CT.

⁹¹ Salvo pensões concedidas no âmbito da proteção por AT e DP e com outras pensões a que seja reconhecida natureza indemnizatória, porquanto o subsídio de doença é acumulável com estas. – Cfr. n.º 2 do artigo 27.º

⁹² No preâmbulo deste diploma podemos ler: “*É propósito expresso e assumido do XV Governo Constitucional proceder a uma diferenciação do regime do subsídio de doença, privilegiando a proteção social das doenças graves e longas e moralizando a atribuição de baixas de curta duração. Nesse sentido, foram fixadas novas percentagens de cálculo da prestação em obediência a critérios de duração da incapacidade temporária por doença, introduzindo melhorias significativas no nível de proteção das doenças de longa duração.*”

⁹³ Relativamente aos profissionais de saúde contaminados com tuberculose, assume-se a origem provável no local de trabalho, devendo atender-se ao disposto no Decreto-Lei n.º 84/97, de 16 de abril, que estabelece prescrições mínimas de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores contra os riscos da

Nos casos em que o subsídio por doença corresponda a 55% ou 60% da RR, há lugar a majoração, traduzida no acréscimo de 5%, quando se verifique uma das seguintes condições, relativamente ao beneficiário⁹⁴: a RR seja igual ou inferior a €500,00; o agregado familiar integre três ou mais descendentes com idades até aos 16 anos ou até aos 24 anos se receberem abono de família para crianças e jovens⁹⁵; o agregado familiar integre descendentes que beneficiem da bonificação por deficiência do abono de família para crianças e jovens⁹⁶.

Importa ainda referir que, em qualquer caso, o montante do subsídio por doença não pode ser superior ao valor líquido da RR que lhe serviu de base de cálculo, nem inferior a 30% do valor do indexante dos apoios sociais (IAS)⁹⁷, ou da RR, se esta for inferior àquele limite mínimo.

A atribuição do subsídio por doença, no caso dos trabalhadores por conta de outrem, está sujeita a um período de espera de três dias, por cada período de doença, sendo pago apenas a partir do quarto dia⁹⁸. Nos casos de internamento hospitalar ou de

exposição a agentes biológicos durante o trabalho e na Orientação n.º 010/2014, de 25.06.2014, da Direção-Geral de Saúde.

⁹⁴ No que toca a este ponto importa ter em mente o preâmbulo do diploma, de acordo com o qual: “*tendo presente que a prestação conferida traduz uma compensação da perda de remuneração de trabalho, o regime instituído pelo presente diploma visa não só compensar essa perda mas também atenuar as consequências dessa adversidade, promovendo a adequação da proteção social na eventualidade doença em função da presumida gravidade e duração da doença do beneficiário, bem como da composição da respetiva família*”.

⁹⁵ O abono de família, anteriormente previsto no Decreto-Lei n.º 133-B/97, sob o nome de subsídio familiar a crianças e jovens, encontra-se atualmente regulado no Decreto-Lei n.º 176/2003, republicado pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho (Anexo I).

⁹⁶ A bonificação por deficiência acrescerá ao abono de família, destinando-se “*a compensar o acréscimo de encargos familiares decorrentes da situação dos descendentes dos beneficiários, menores de 24 anos, portadores de deficiência de natureza física, orgânica, sensorial, motora ou mental, que torne necessário o apoio pedagógico ou terapêutico*”. – Cfr. artigo 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 133-B/97.

Refere o artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, que a bonificação acresce ao abono de família, porém estes institutos encontram-se regulados em diplomas autónomos e têm regras de aplicação distintas. Assim, o direito à bonificação por deficiência, e pese embora não constitua um subsídio autónomo, deve ser reconhecido sempre que o descendente seja comprovadamente portador de uma deficiência, também nas situações em que o abono de família não seja atribuído por razões exclusivamente decorrentes do nível dos rendimentos do respetivo agregado familiar.

⁹⁷ A Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro procede à atualização do IAS, regulado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro e seguintes alterações, o qual se encontra fixado em €428,90, para o ano de 2018.

⁹⁸ O 1.º dia de doença não deve ser considerado como tal se o mesmo tiver sido remunerado.

cirurgia de ambulatório⁹⁹, tuberculose, ou doença iniciada no período de atribuição do subsídio parental que ultrapasse este período, não há lugar a qualquer período de espera.

O período máximo de atribuição do subsídio por doença é de três anos (1095 dias), relativamente aos trabalhadores por conta de outrem. Não são aplicáveis quaisquer limites temporais quando a concessão do subsídio de doença por incapacidade for decorrente de tuberculose, mantendo-se a concessão do subsídio enquanto se verificar a incapacidade. Esgotado esse período sem que o trabalhador se encontre em condições de retomar a atividade, este adquire direito a uma pensão provisória de invalidez, conforme veremos adiante, sendo oficiosamente apresentado aos serviços de verificação de incapacidades da SS, para avaliação da situação.

O subsídio por doença pode ser acumulado com o RSI, indemnizações por incapacidade temporária resultantes de AT ou de DP, desde que o valor das indemnizações seja inferior ao valor do subsídio de doença, pensões concedidas no âmbito dessa eventualidade e ainda outras pensões desde que assumam carácter indemnizatório. No entanto, este não pode ser acumulado com a pensão de invalidez e velhice, subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego, subsídios atribuídos no âmbito da proteção social na parentalidade, e prestações pagas pelo subsistema de solidariedade.

O pagamento do subsídio por doença é suspenso durante os períodos de concessão dos subsídios no âmbito da proteção social na parentalidade, em caso de ausência do domicílio, sem autorização expressa de médico, ocorrendo falta a exame médico para que o trabalhador tenha sido convocado, quando for declarada a não subsistência da doença, pela comissão de verificação de incapacidades.

O direito ao subsídio por doença cessa quando: for atingido o termo do período constante do Certificado de Incapacidade Temporária (CIT); tenha sido declarada a não subsistência da doença pelos serviços de saúde competentes ou pela comissão de reavaliação; o beneficiário tenha retomado o exercício de atividade profissional por se considerar apto; o beneficiário não tiver apresentado justificação atendível da ausência

⁹⁹ Desde que ocorridos em estabelecimentos hospitalares do SNS ou estabelecimentos particulares com autorização legal de funcionamento do MS, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º.

da residência, sem autorização médica expressa, ou da falta a exame médico para que tenha sido convocado.

1.2 Trabalhadores beneficiários do RPSC

Com vista a melhor compreender o regime de proteção na doença aplicável aos trabalhadores do RPSC haverá que sucintamente atender aos regimes antecessores.

No RPSFP, que como já referido não distinguia os regimes laborais dos regimes de proteção social, a matéria de faltas, férias e licenças encontrava-se regulada no Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março. O artigo 29.º e seguintes continham o regime das faltas por doença, onde se estipulava que as faltas por doença determinavam a perda do vencimento de exercício¹⁰⁰.

A partir de 01.01.2009, com a aplicação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)¹⁰¹ à maioria dos trabalhadores da AP e da proteção social definida pela Lei n.º 4/2009, para todos os trabalhadores, independentemente da modalidade de vinculação, ficaram distintas na lei as duas áreas de competências: a legislação laboral define os efeitos das faltas por motivo de doença e a legislação da proteção social atribui prestações sociais em substituição dos rendimentos de trabalho perdidos.

Aos trabalhadores contratados, beneficiários do RGSS, passaram a aplicar-se as normas contidas nos anexos I e II da Lei n.º 59/2008, relativas à justificação das faltas por doença, aos seus efeitos, à verificação da situação de doença, entre outras. No entanto, nos termos do disposto no artigo 19.º daquela Lei, os demais trabalhadores a integrar no RPSC mantinham-se sujeitos às normas que lhes eram aplicáveis à data de entrada em vigor daquela lei em matéria de proteção social, designadamente nas

¹⁰⁰ De acordo com Marcello Caetano “*são vencimentos de exercício todos os que, em princípio, só devem ser abonados quando o funcionário se encontre no efectivo desempenho das funções do cargo e por efeito desse desempenho. Somente em casos especiais a lei permite que o funcionário receba esses vencimentos sem se encontrar no desempenho do seu cargo*” (...) “*em regra, as situações em que o funcionário tem direito a vencimento sem exercer o cargo apenas dão lugar ao abono da parte correspondente à categoria*”. - CAETANO, Marcello - Manual de direito administrativo. 9.ª ed. Coimbra: Almedina, 1983, p. 766.

¹⁰¹ Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

eventualidades de maternidade, paternidade e adoção e de doença, no caso desta última aos artigos 29.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 100/99, diploma revogado pela Lei n.º 35/2014.

Atualmente, aos trabalhadores integrados no RPSC aplicam-se os artigos 14.º a 40.º da Lei n.º 35/2014, que constitui, em simultâneo, o regime laboral e o regime de proteção social, tal como ocorria com o Decreto-Lei n.º 100/99. A aplicação das normas que definem o regime das faltas por doença contidas na LTFP está suspensa, enquanto não for regulamentada esta eventualidade, em convergência com o RGSS.

A proteção na doença dos trabalhadores enquadrados no RPSC concretiza-se através da manutenção do pagamento da remuneração, a qual compete aos serviços onde desempenham funções.

Atendendo ao facto de o RPSC ser um regime fechado, o direito à proteção dos seus beneficiários na doença não depende do cumprimento de qualquer prazo de garantia. Estes estão sujeitos ao período máximo das faltas por doença de 18 meses, limite que pode ser prolongado para o dobro, 36 meses, apenas nos casos de algumas doenças incapacitantes¹⁰². Esgotado esse período, sem que o trabalhador se encontre em condições de retomar a atividade, pode pedir a passagem à situação de aposentação por incapacidade, se medicamente for considerado absoluta e permanentemente incapaz para o exercício das funções, dependendo a sua confirmação da junta médica da CGA.

O trabalhador passa à situação de licença sem remuneração sempre que este o requeira, ou opte por não se submeter à junta médica da CGA. Passa igualmente à situação de licença sem remuneração o trabalhador que, tendo sido considerado apto pela junta médica da CGA volte a adoecer sem que tenha prestado mais de 30 dias de serviço consecutivos, nos quais não se incluem férias. No entanto, tal não será aplicado se durante o prazo de 30 dias consecutivos de exercício efetivo de funções ocorra o internamento do trabalhador, ou existir sujeição a tratamento ambulatorio ou a

¹⁰² O n.º 1 do artigo 37.º prevê que as faltas dadas por doença incapacitante que exija tratamento oneroso e ou prolongado, conferem ao trabalhador o direito à prorrogação, por 18 meses, do prazo máximo de ausência previsto no artigo 25.º. Estas doenças são definidas por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, AP e da saúde. – *Cfr.* Despacho conjunto n.º A-179/89-XI, de 22 de setembro, DR n.º 219, II série, da mesma data.

verificação de doença grave, incapacitante, confirmada pela junta médica de recurso da CGA, requerida pelo trabalhador.

À semelhança do RGSS, foi estabelecido um período de espera de 3 dias por cada situação de incapacidade por motivo de doença. Assim, as faltas por motivo de doença até 30 dias determinam a perda da remuneração diária nos primeiros 3 dias e a perda de 10% da remuneração diária do 4.º ao 30.º dia, sendo interrompida a contagem destes períodos sempre que a prestação de trabalho seja retomada. Nos casos de doença que imponha internamento hospitalar ou por motivo de cirurgia ambulatoria, de doença por tuberculose e de doença com início no decurso do período de atribuição de prestações na parentalidade que ultrapasse o termo deste período, não há perda da remuneração diária nos primeiros 3 dias de faltas, mas só de 10% dessa remuneração a partir do 3.º dia e até ao 30.º. As faltas por doença dadas por trabalhador com deficiência, desde que decorrentes da deficiência, não produzem quaisquer descontos na remuneração.

Outro efeito a salientar é que as faltas por doença não descontam na antiguidade para efeitos de carreira, atendendo à revogação do n.º 6 do artigo 15.º da Lei n.º 35/2014, operada pelo artigo 12.º da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio. Tal já sucedia com as faltas por doença dadas por trabalhador com deficiência, as quais não têm quaisquer reflexos sobre a antiguidade, desde que decorrentes da própria deficiência, bem como as faltas por doença prolongada.

A justificação das faltas por motivo de doença é feita mediante apresentação do CIT, aprovado pela Portaria n.º 666-A/2007, de 1 de junho, seja no caso de internamento, mediante aposição da etiqueta identificadora da entidade competente, seja nos restantes casos, mediante aposição da etiqueta do médico atestante, complementada, se for caso disso, com a etiqueta ou carimbo da entidade integrada no SNS, do estabelecimento público não integrado no SNS ou da entidade convencionada. Nos casos em que a validade do documento comprovativo de doença abranja dia ou dias não úteis, não serão estes integrados no período de faltas por doença se, no dia imediatamente anterior ou posterior, o trabalhador não tiver faltado por este motivo.

A ausência do domicílio ou do local onde o interessado tiver indicado estar doente constitui presunção de inexistência de doença, determinando a injustificação de todas as faltas dadas naquele período. Esta presunção é, no entanto, ilidível, podendo o trabalhador justificar a ausência mediante apresentação de meios de prova considerados adequados pelo dirigente competente para o efeito.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do referido diploma e no Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de novembro¹⁰³, cabe à junta médica da ADSE declarar se, em determinado momento, o trabalhador se encontra ou não apto a retomar funções. Deste modo, a junta médica da ADSE é chamada a intervir quando o trabalhador falte por motivo de doença durante 60 ou mais dias consecutivos, indicie comportamento fraudulento em matéria de faltas por doença, ou ainda quando indicie perturbação psíquica comprometedora do normal desempenho das suas funções. Caso a junta médica da ADSE declarar o trabalhador total e definitivamente incapacitado para o exercício das suas funções, mas apto para o exercício de outras, deve ser afeto a estas através de mobilidade interna, conforme consta do artigo 38.º da Lei n.º 35/2014. No caso de esta afetação não ser possível deve o trabalhador candidatar-se a todos os procedimentos concursais para ocupação de postos de trabalho previstos nos mapas de pessoal dos órgãos ou serviços, desde que observados os critérios definidos para a dispensa do acordo do trabalhador para a mobilidade, previstos no artigo 95.º da LTFP, aplicável com as necessárias adaptações, tendo ainda o direito de frequentar ações de formação para o efeito.

A junta médica da ADSE pode ainda considerar que a incapacidade para o exercício de funções é apenas parcial, devendo ser atribuídos serviços moderados ao trabalhador, em conformidade com o disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 41/90.

Também o RPSC acautela a situação de assistência aos funcionários civis tuberculosos encontrando-se o seu regime previsto no Decreto-Lei n.º 48.359, de 27.04.1968¹⁰⁴, concretizando-se, para o beneficiário do RPSC, na dispensa total ou parcial do serviço, quando exigida pelo tratamento ou pelo perigo de contágio. Conforme previsto no n.º 5 do artigo 15.º da Lei n.º 35/2014, em articulação com a alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, as faltas por motivos de doença por tuberculose, nos 3 primeiros dias, não implicam a perda de remuneração, sendo que a partir do 4.º dia de

¹⁰³ Define a composição, competências e normas de funcionamento das juntas médicas da ADSE.

¹⁰⁴ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 100/99, e 319/99, de 11 de agosto, conforme consta do n.º 3 do artigo 37.º da Lei n.º 35/2014.

falta por doença por tuberculose, aplica-se o desconto de 10% da remuneração base diária até perfazer 30 dias¹⁰⁵.

1.3 Pontos de convergência e divergência entre regimes

Como já referimos, existe um quadro legal totalmente distinto atendendo ao regime de proteção social aplicável, quer em matéria laboral, quer da própria proteção social (aos trabalhadores enquadrados no RGSS, é aplicável, no âmbito laboral, o regime previsto na LTFP e, no que respeita à proteção social, o Decreto-Lei n.º 28/2004, enquanto aos trabalhadores enquadrados no RPSC é aplicável, no âmbito laboral e de proteção social, o regime constante dos artigos 15.º a 39.º da Lei n.º 35/2014).

A situação de doença, para os trabalhadores em funções públicas e para os trabalhadores com uma relação laboral regida pelo Código do Trabalho (CT), independentemente do regime de proteção social aplicável, tem como efeito a suspensão do vínculo laboral. Tal acontece quando as faltas por doença que se prolonguem por mais de um mês, ou mesmo antes de decorrido o prazo de um mês, a partir do momento em que seja previsível que o impedimento vai ter duração superior àquele prazo, conforme consta do artigo 278.º da LTFP e do artigo 296.º do CT¹⁰⁶.

Outra conclusão a elencar face à comparação dos dois regimes prende-se com o facto de existirem diferentes períodos máximos de faltas por doença e de formas de justificação. Recorde-se que o CIT no RGSS apenas pode ser emitido pelos serviços competentes do SNS, enquanto no RPSC as faltas podem ser justificadas mediante declaração emitida por estabelecimento do SNS, bem como por qualquer médico ao abrigo de acordo com a ADSE.

Também em matéria de responsabilidade pelo pagamento os regimes divergem, porquanto no RGSS o subsídio por doença é pago pelas instituições de SS, enquanto no

¹⁰⁵ *Cfr.* alínea b) do n.º 2 do artigo 15º da Lei n.º 35/2014.

¹⁰⁶ Na sequência do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 28.09.2017, proferido no âmbito do Processo n.º 0109/17, bem como do Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul (TCA Sul), de 20.10.2016, Processo n.º 13317/16, coloca-se a questão da aplicabilidade do regime de suspensão do VEP, por doença, e os seus efeitos no direito a férias aos trabalhadores integrados no RPSC, porquanto este efeito não se encontra expressamente previsto na Lei n.º 35/2014. Mais uma dificuldade de aplicação dos regimes em virtude da falta de convergência da eventualidade.

RPSC são os serviços onde os trabalhadores desempenham funções que procedem ao pagamento da remuneração.

Outra diferença assinalável assenta no facto de no RGSS o subsídio poder ser majorado em 5% em função do valor da RR e da composição do agregado familiar.

Em regra, em ambos os regimes não há lugar ao pagamento de qualquer subsídio/remuneração nos três primeiros dias de faltas por doença, mas os valores abonados a título de subsídio/remuneração divergem, sendo que sobre o subsídio não incidem descontos e sobre a remuneração estes continuam a ser feitos.

Por fim, e ainda que não se trate do regime de doença do próprio, a falta para assistência a membro do agregado familiar tem tratamento legal na Lei preambular da LTFP, juntamente com a situação de doença. Relativamente a este tema importará referir que no que diz respeito aos trabalhadores do RPSC, estas faltas encontram-se reguladas nos artigos 14.º e 40.º da referida Lei n.º 35/2014, devendo ser conjugados com o disposto no n.º 3 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril¹⁰⁷. Deste quadro legal resulta que as referidas faltas determinam o direito a um subsídio por assistência a familiares pago pela entidade empregadora, equivalente a 65% da RR, para compensar a perda de remuneração, nos termos dos artigos 21.º a 24.º do Decreto-Lei n.º 89/2009. Por sua vez, o enquadramento jurídico das mesmas faltas, aplicável aos trabalhadores integrados no RGSS, é somente o que consta do artigo 134.º da LTFP e dos artigos 249.º, 252.º e 255.º do CT. Daqui resulta que, nestes casos, os trabalhadores perdem a remuneração na sua totalidade e não havendo lugar a qualquer subsídio pago pela SS.

¹⁰⁷ Diploma que regulamenta a proteção na parentalidade, no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção, dos trabalhadores que exercem funções públicas integrados no RPSC, e que iremos analisar de seguida.

2. MATERNIDADE, PATERNIDADE E ADOÇÃO (PARENTALIDADE)

De acordo com o n.º 1 do artigo 68.º da CRP, “os pais e as mães têm direito à proteção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos, nomeadamente quanto à sua educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica do país”¹⁰⁸. Acrescenta o n.º 2 que a maternidade e a paternidade constituem valores sociais eminentes¹⁰⁹.

Este artigo salvaguarda a posição da mulher grávida, puérpera e lactante, garantindo-lhe uma proteção especial, bem como a dispensa do trabalho por período adequado, de acordo com os interesses da criança e as necessidades do agregado familiar, sem perda da retribuição ou de quaisquer regalias, para ambos os progenitores¹¹⁰. Neste sentido, a alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º, relativo aos direitos dos trabalhadores, acautela a situação específica da mulher trabalhadora, antes e depois do parto, entre outros grupos de trabalhadores com fragilidades especiais.

Durante mais de 20 anos o cumprimento deste imperativo constitucional foi concretizado pela Lei n.º 4/84, de 5 de abril, que definiu os parâmetros fundamentais da proteção, efetivando-a através de três áreas de atuação específicas (saúde, trabalho e SS), e ainda de medidas nos campos da educação, da participação cívica dos pais e de

¹⁰⁸ Relativamente a este número J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ensinam “*tratando-se de um direito social em sentido próprio, traduzido essencialmente em direito a prestações públicas, a concretizar por lei, os direitos dos pais e das mães à proteção valem também face à «sociedade», ou seja, face aos particulares, em especial as entidades empregadoras, nos termos das leis concretizadoras deste direito (eficácia direta de direitos fundamentais entre privados)*”. - CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa anotada, p. 864.

¹⁰⁹ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que a constituição “*ao caracterizar a paternidade e a maternidade como «valores sociais eminentes» (n.º 2), ela reconhece-as igualmente como garantias institucionais, protegendo-as como valores sociais e constitucionais objetivos*”. Afirmam tratar-se de direitos positivos que implicam para o Estado verdadeiras obrigações de fazer, na medida em que a sua efetivação depende de medidas concretas que a este compete tomar. - CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa anotada, p. 864.

¹¹⁰ A conciliação da vida profissional com a familiar é também um imperativo comunitário, conforme decorre da Resolução do Parlamento Europeu, de 13.09.2016, sobre a criação de condições no mercado de trabalho favoráveis ao equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional. De acordo com esta, “*a conciliação entre a vida profissional, a vida pessoal e a vida familiar tem de ser garantida enquanto direito fundamental que assiste a todas as pessoas, no espírito da Carta Fundamental dos Direitos Fundamentais da UE, através de medidas destinadas a todos e não apenas a jovens mães, pais ou prestadores de cuidados; apela à criação de um quadro que consagre este direito enquanto objetivo fundamental dos sistemas sociais, e solicita à União e aos Estados-Membros que promovam, tanto no setor público, como no setor privado, modelos de bem-estar no trabalho que respeitem o equilíbrio entre vida pessoal e vida profissional.*”

apoio à criança. Esta lei acautelava o referido imperativo constitucional, fixando, no capítulo destinado à proteção no trabalho, o número de dias de ausência previstos e as respetivas garantias de emprego e, no capítulo relativo à SS, o direito ao rendimento substituto durante esse período.

Este diploma era aplicável tanto aos trabalhadores beneficiários do RGSS, como do então regime da função pública, diferindo apenas a forma de substituição do rendimento perdido. Assim, nos termos do artigo 26.º da Lei n.º 4/84, aos trabalhadores abrangidos pelo RGSS era atribuído um subsídio, enquanto aos agentes e funcionários era devida a remuneração a que teria direito caso se encontrasse em exercício de funções.

A regulamentação da Lei n.º 4/84, foi concretizada de forma distinta, conforme se tratava do RGSS ou do regime da função pública, quer no âmbito laboral, quer no âmbito da proteção social. Assim, foram aprovados no regime geral, o Decreto-Lei n.º 136/85, de 3 de maio, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 230/2000, de 23 de setembro¹¹¹, e o Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de abril, que regulamentou o capítulo da SS e ação social.

No RPSFP, a Lei n.º 4/84, foi inicialmente regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 135/85, de 3 de maio, a que se seguiu o Decreto-Lei n.º 194/96, de 16 de outubro, que dispunha sobre os aspetos decorrentes da relação laboral e da relação de SS, apesar de não distinguir os diferentes âmbitos de direito e de responsabilidades, o que levou a dúvidas e dificuldades na aplicação do regime.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 35/2004, de 29 de julho, que regulamentou a Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto (CT de 2003), esta realidade foi profundamente alterada: tanto substancial, como formalmente. Foi revogada parcialmente a Lei n.º 4/84¹¹², bem como o Decreto-Lei n.º 230/2000, constituindo as normas do CT, a partir desse momento, a lei da proteção da maternidade e da paternidade, completada com a

¹¹¹ Relativo à proteção da maternidade e da paternidade, no que se refere à proteção de trabalhadores abrangidos pelo regime do contrato individual de trabalho, incluindo os trabalhadores agrícolas e do serviço doméstico.

¹¹² Mantiveram-se em vigor os artigos 3.º a 8.º e 31.º, com a numeração e redação constantes do Decreto-Lei n.º Lei 70/2000, de 4 de maio.

respetiva regulamentação. As disposições constantes dos artigos 33.º a 52.º, sobre a “*Proteção da maternidade e da paternidade*”, eram de aplicação comum aos trabalhadores do regime geral de trabalho e aos da AP, vinculados pelo regime de emprego público, por força do n.º 2 do artigo 1.º.

A matéria da parentalidade deixa, deste modo, de ter um quadro legal autónomo, passando a constar do CT, juntamente com as restantes matérias laborais. O Estado limita-se a garantir uma proteção laboral que parece respeitar só aos trabalhadores por conta de outrem que sejam pais ou mães. A eminente dimensão social desta proteção viu-se prejudicada, na medida em que não importa cuidar só dos trabalhadores que são pais e mães, mas sim dos pais e mães na relação com os seus filhos, independentemente da relação laboral.

A Lei n.º 35/2004, para além de regulamentar o direito definido no CT, aumentou a dimensão de algumas das suas disposições e introduziu normas que remetiam para a legislação da SS.

A 01.01.2009, operaram-se novas e profundas alterações, desta feita na relação jurídica de emprego público e na proteção social dos trabalhadores da AP, tendo sido introduzida, pela primeira vez, a figura legal do contrato de trabalho em funções públicas, cujo regime foi definido e regulamentado pela Lei n.º 59/2008, em termos semelhantes ao CT de 2003, com as especificidades que a natureza do serviço público exige e com a manutenção de alguns direitos tradicionalmente inseridos no anterior regime jurídico da função pública.

Desta reformulação resultou a transposição para diploma exclusivo da AP as disposições constantes do CT de 2003 e da sua regulamentação, relativas à proteção na maternidade e paternidade. As especificidades para a AP que a secção VIII da Lei n.º 35/2004 continha, foram integradas no anexo II, mas, desta vez, referentes ao pessoal nomeado, já que só este que se manteve sujeito à legislação anteriormente aplicável aos funcionários e agentes.

Porque era já conhecida a intenção do Governo alterar o CT de 2003, na data em que o RCTFP foi elaborado, o artigo 22.º desta Lei estabeleceu que a alteração da legislação referente a esta matéria seria de imediato aplicável aos trabalhadores em funções públicas, substituindo as disposições nela integradas.

No que se refere à proteção social, também a partir de 01.01.2009, foi pela primeira vez definido, pela Lei n.º 4/2009, o quadro legal enquadrador da proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, expressa e inequivocamente integrado no SSS. Estes trabalhadores passaram a estar abrangidos apenas por um de dois regimes: o RGSS ou o RPSC, este criado por esta lei e cuja regulamentação deveria convergir progressiva e totalmente com o RGSS. A previsão de alteração do CT de 2003 concretizou-se com a publicação da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (CT de 2009).

A matéria da parentalidade do novo CT¹¹³ passou a aplicar-se a 01.05.2009, com a entrada em vigor dos diplomas regulamentadores na área da proteção social também aos trabalhadores em funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação, substituindo as correspondentes normas do RCTFP, nos termos do seu artigo 22.º. Verifica-se, pois, que as normas deste regime sobre maternidade, paternidade e adoção vigoraram apenas durante 4 meses (de 01.01.2009 a 30.04.2009).

O CT de 2009 introduziu algumas inovações que aumentam o âmbito da proteção assegurada, reportando-se, no essencial, às mesmas situações que vêm sendo acauteladas desde a Lei n.º 4/84. Porém, apresenta duas diferenças de especial importância: contém, desde logo, a regulamentação do direito atribuído, do ponto de vista estritamente laboral, dispensando, por isso, novo diploma para o efeito, e remete, no seu artigo 34.º, a definição e regulamentação da proteção social para legislação específica¹¹⁴.

2.1. Enquadramento legal

¹¹³ Em matéria de parentalidade, transpõe a Diretiva n.º 92/85/CEE, do Conselho, de 19.10.92, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho e a Diretiva n.º 96/34/CE, do Conselho, de 03.06.1996, relativa ao acordo quadro sobre a licença parental celebrado pela União das Confederações da Indústria e dos Empregadores da Europa, pelo Centro Europeu das Empresas Públicas e pela Confederação Europeia dos Sindicatos.

¹¹⁴ A importância desta distinção é fundamental, na medida em que, apesar de continuar a ser a legislação laboral a fonte do direito que concretiza a obrigação constitucional de proteção na maternidade e na paternidade, o CT reconhece a diferença e sede legal própria da área da proteção social, bem como a aplicabilidade indiscutível da proteção nesta eventualidade a trabalhadores independentes e outros e a cidadãos não trabalhadores, neste caso através do subsistema de solidariedade do SSS.

Atualmente, nos termos da alínea d) do artigo 4.º da LTFP, e sem prejuízo das necessárias adaptações, é aplicável aos trabalhadores com VEP, independentemente do regime de proteção social, e em matéria laboral, o quadro legal previsto nos artigos 33.º a 65.º do CT de 2009, o qual se concretiza através de um vasto leque de direitos, os quais se consubstanciam em ausências, com ou sem perda de direitos e regalias, formas de ajustamento de horário e outras condições de trabalho.

Associada temos, inevitavelmente, a correspondente proteção social, concretizada, no RGSS pelo Decreto-Lei n.º 91/2009, e no RPSC, Decreto-Lei n.º 89/2009, através da atribuição de prestações sociais nas situações de ausência ao trabalho que implicam a perda de remunerações.

As prestações sociais são pagas pela respetiva entidade empregadora, nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, para os trabalhadores beneficiários do RPSC, sendo pagas aos beneficiários do RGSS pelas instituições de SS, nos termos do disposto no artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

Estas são calculadas atendendo à RR, definida por R/180, em que R representa o total das remunerações registadas nos primeiros seis meses civis que precedem o segundo mês anterior ao da data do facto determinante da proteção¹¹⁵.

No RPSC os períodos de impedimento temporário para o trabalho pela ocorrência da eventualidade, com atribuição de prestações pecuniárias, são equivalentes à entrada de contribuições e quotizações para efeitos das eventualidades invalidez, velhice e morte. São ainda equivalentes a exercício de funções equiparado a carreira contributiva para efeitos das eventualidades doença e desemprego. Por sua vez, o RGSS assegura que o reconhecimento do direito aos subsídios dá lugar ao registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições durante o respetivo período de concessão, sendo considerado como trabalho efetivamente prestado.

A proteção social definida nos dois regimes encontra-se totalmente regulamentada em convergência, quer quanto ao âmbito material das prestações atribuídas, quer quanto

¹¹⁵ Na determinação do total de remunerações registadas não são consideradas as importâncias relativas aos subsídios de férias, de Natal ou outros de natureza análoga - *Cfr.* artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 89/2009 e 28.º do Decreto-Lei 91/2009.

às condições e formas de as concretizar e calcular, assim esta eventualidade constitui a primeira e única efetivação cabal da convergência, prevista na Lei n.º 4/2009, entre o RPSC e o RGSS.

Vejamos agora de forma sumária o conteúdo da proteção laboral e respetiva proteção social.

2.2.1 Licenças¹¹⁶

A trabalhadora tem direito a licença em situação de risco clínico, prevista no artigo 37.º do CT, para si ou para o nascituro, durante a gravidez, durante o período que, por prescrição médica, for considerado necessário para prevenir o risco, sem prejuízo da licença parental inicial. O gozo da licença não determina a perda de quaisquer direitos, salvo no que respeita à remuneração, sendo esta compensada pela atribuição de subsídio, nos termos do artigo 9.º e n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009 (RPSC) e dos artigos 9.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, (RGSS), correspondendo, em ambos os casos, a 100% da RR.

A trabalhadora tem igualmente direito a licença com duração entre 14 e 30 dias em caso de interrupção da gravidez¹¹⁷. O gozo da licença não determina a perda de quaisquer direitos, salvo no que respeita à remuneração, sendo esta compensada, no âmbito da proteção social, pela atribuição de subsídio, nos termos do artigo 10.º e n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, relativamente aos trabalhadores integrados no

¹¹⁶ Com exceção das licenças para assistência a filho, com ou sem deficiência ou doença crónica, as ausências ao trabalho motivadas pelo gozo da licença são consideradas como prestação efetiva de trabalho.

De acordo com Luísa Andias Gonçalves, o legislador ao equiparar as ausências a prestação efetiva de trabalho quis que “a suspensão do contrato de trabalho não produzisse outros efeitos que não a exoneração da obrigação de prestar trabalho e a exoneração da obrigação de pagamento da retribuição”. - GONÇALVES, Luísa Andias - A Licença por Maternidade e a Suspensão do Contrato de Trabalho. Miscelâneas do Instituto de Direito das Empresas e do Trabalho. 4: (2006) p. 172.

O gozo da licença em situação de risco clínico, por interrupção de gravidez, parental e por adoção determina ainda a suspensão do gozo de férias, sendo os dias remanescentes gozados após o seu termo, mesmo que tal se verifique no ano seguinte; a relevância do tempo já decorrido de estágio ou ação ou curso de formação, devendo o trabalhador cumprir apenas o período remanescente; o adiamento da prestação de prova para desenvolvimento na carreira profissional, a qual deve ter lugar após o termo da licença.

¹¹⁷ Cfr. artigos 38.º e 65.º do CT.

RPSC; os artigos 10.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, consagram idêntico regime para os trabalhadores abrangidos pelo RGSS. Em ambos os regimes o valor do subsídio corresponde a 100% da RR.

A mãe e o pai trabalhadores têm direito, por nascimento de filho, a licença parental inicial^{118/119} de 120 ou 150 dias consecutivos, cujo gozo pode partilhar após o parto. A duração da licença é acrescida em 30 dias, no caso de cada um dos progenitores gozar, em exclusivo, um período de 30 dias consecutivos, ou dois períodos de 15 dias consecutivos, após o período de gozo da licença parental exclusiva da mãe. A licença pode ser usufruída em simultâneo, por ambos os progenitores, entre os 120 e os 150 dias. O período de licença é suspenso no caso de internamento hospitalar da criança ou do progenitor que estiver no gozo da mesma, durante o período após o parto¹²⁰.

O gozo da licença não determina a perda de quaisquer direitos, salvo no que respeita à remuneração, a qual é compensada nos termos dos artigos 4.º e 5.º e concretizada pelos artigos 9.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, para os trabalhadores integrados no RPSC; os artigos 7.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 91/2009, consagram idêntico regime para os trabalhadores abrangidos pelo RGSS¹²¹.

Por sua vez, o artigo 41.º do CT estabelece os períodos de licença parental exclusiva da mãe, determinando a obrigatoriedade de gozo de seis semanas de licença a seguir ao parto. A mãe pode igualmente gozar até 30 dias da licença parental inicial antes do parto. O gozo da licença não determina a perda de quaisquer direitos, salvo no

¹¹⁸ A Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 08.03.2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE, veio estabelecer os requisitos mínimos para facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares dos trabalhadores com filhos, tendo em conta a diversidade crescente das estruturas familiares e respeitando a legislação, as convenções coletivas e/ou as práticas nacionais.

¹¹⁹ *Cfr.* artigos 39.º, 40.º e 65.º do CT.

¹²⁰ De acordo com o n.º 9 do artigo 40.º do CT, em caso de internamento hospitalar da criança ou do progenitor que estiver a gozar a licença parental inicial, o período de licença suspende-se a pedido do progenitor, pelo tempo de duração do internamento, não existindo, no entanto, qualquer limitação temporal máxima para esta suspensão.

¹²¹ O valor do subsídio no caso da licença parental inicial corresponde a 100% da RR no caso de ter a duração de 120 dias, 80% no caso de ter a duração de 150 dias (ou 100% se partilhada), ou ainda 83% no caso de ter a duração de 180 dias, de acordo com o disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009 e do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 91/2009. De referir que o valor do subsídio corresponde sempre a 100% no caso de nascimentos múltiplos independentemente da modalidade de licença parental inicial.

que respeita à remuneração, sendo a perda de remuneração compensada pela atribuição de subsídio nos termos referidos para a licença parental inicial.

A lei estabelece também a obrigatoriedade de gozo de licença parental exclusiva do pai¹²² por um período de 15 dias úteis, seguidos ou interpolados, nos 30 dias seguintes ao nascimento do filho, cinco dos quais gozados de modo consecutivo imediatamente a seguir a este. Após o gozo desta licença, o pai tem ainda direito a 10 dias úteis de licença, seguidos ou interpolados, desde que gozados em simultâneo com o gozo da licença parental inicial por parte da mãe. O gozo da licença não determina a perda de quaisquer direitos, salvo no que respeita à remuneração, compensada pela atribuição de subsídio, que no caso corresponde a 100% do valor da RR de acordo com o disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, e do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

Em caso de adoção de menor de 15 anos, o candidato a adotante tem direito à licença¹²³ referida nos n.ºs 1 ou 2 do artigo 40.º do CT. O gozo da licença não determina a perda de quaisquer direitos, salvo no que respeita à remuneração, compensada pela atribuição de subsídio nos termos referidos para a licença parental inicial¹²⁴.

Para além das licenças já referidas a lei prevê ainda, para assistência a filho ou adotado com idade não superior a seis anos, a licença parental complementar¹²⁵. O pai e a mãe têm direito a esta licença nas seguintes modalidades:

- Licença parental alargada por três meses;
- Trabalho a tempo parcial durante 12 meses, com um período normal de trabalho igual a metade do tempo completo¹²⁶;

¹²² Cfr. artigo 43.º e 65.º do CT.

¹²³ Cfr. artigos 44.º e 65.º do CT.

¹²⁴ Cfr. artigos 15.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009 e 17.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

¹²⁵ Cfr. artigos 51.º e 64.º do CT.

¹²⁶ Podendo-lhe ser dada continuidade ao abrigo do artigo 55.º do CT, sendo que durante os períodos de trabalho a tempo parcial de trabalhador com responsabilidades familiares há lugar a registo adicional de remunerações por equivalência à entrada de contribuições por valor igual ao das remunerações registadas a título de trabalho a tempo parcial efetivamente prestado, com o limite do valor da remuneração média registada a título de trabalho a tempo completo, mediante comunicação do facto, por parte do trabalhador,

- Períodos intercalados de licença parental alargada e de trabalho a tempo parcial em que a duração total da ausência e da redução do tempo de trabalho seja igual aos períodos normais de trabalho de três meses;
- Ausências interpoladas ao trabalho com duração igual aos períodos normais de trabalho de três meses, desde que previstas em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

Qualquer das modalidades pode ser gozada, pelo pai ou pela mãe, de modo consecutivo ou até três períodos interpolados, não sendo permitida a cumulação por um dos progenitores do direito do outro. O gozo da licença não determina a perda de quaisquer direitos, salvo no que respeita à remuneração, a qual é compensada, apenas no caso da licença parental alargada, pela atribuição de subsídio de valor correspondente a 25% da RR¹²⁷.

Depois de esgotado o direito ao gozo de licença parental complementar, os progenitores têm direito a licença para assistência a filho, de modo consecutivo ou interpolado, até ao limite de dois anos, ou até ao limite de 3 anos no caso de terceiro filho ou mais¹²⁸. O trabalhador tem direito a licença se o outro progenitor exercer atividade profissional ou estiver impedido ou inibido totalmente de exercer o poder paternal. Caso existam dois titulares, a licença pode ser gozada por qualquer deles, ou por ambos, em períodos sucessivos¹²⁹. O gozo desta licença suspende os direitos, deveres e garantias das partes na medida em que pressuponham a efetiva prestação de trabalho, designadamente a remuneração, mas não prejudica os benefícios

à instituição de SS que o abranja, nos termos a regulamentar em legislação própria – *Cfr.* artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, a remuneração registada, para efeitos das pensões de velhice, invalidez e de sobrevivência, corresponde ao valor que haveria lugar se o trabalho fosse prestado em tempo completo, correspondendo a outra metade a equivalência à entrada de contribuições.

¹²⁷ *Cfr.* artigos 16.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, e 16.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

¹²⁸ *Cfr.* artigos 52.º, 64.º e 65.º do CT.

¹²⁹ Direito extensível ao adotante, ao tutor, a pessoa a quem for deferida a confiança judicial ou administrativa do menor, bem como o cônjuge ou a pessoa em união de facto com qualquer daqueles ou com o progenitor, desde que viva em comunhão de mesa e habitação com o menor.

complementares de assistência médica e medicamentosa a que o trabalhador tenha direito.

Relativamente aos trabalhadores integrados no RPSC, e de acordo com o n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, os períodos de gozo da licença para assistência a filho são considerados equivalentes à entrada de contribuições, para efeitos das pensões de velhice, invalidez e de sobrevivência. Também o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 91/2009 estipula que estes períodos são tomados em consideração para a taxa de formação no cálculo das pensões de invalidez e velhice do RGSS, mediante comunicação do facto, por parte do trabalhador, à instituição de SS que o abranja.

Os progenitores têm ainda direito a licença por período até seis meses, prorrogável até quatro anos, para assistência a filho com deficiência ou doença crónica¹³⁰. Tal como na licença anterior, há a suspensão dos direitos, deveres e garantias das partes, na medida em que pressuponham a efetiva prestação de trabalho, designadamente a remuneração, mas não prejudica os benefícios complementares de assistência médica e medicamentosa a que o trabalhador tenha direito. A perda de remuneração é compensada pela atribuição de subsídio por assistência a filho com deficiência ou doença crónica em valor correspondente a 65% da RR com o limite máximo de duas vezes o valor do IAS, nos termos dos artigos 20.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009 e 20.º e 36.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

2.2.2 Dispensas

No âmbito da parentalidade encontram-se previstas as seguintes dispensas: dispensa da prestação de trabalho por parte de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, por motivo de proteção da sua segurança e saúde, a dispensa para consulta pré-natal, dispensa para avaliação para adoção, dispensa para amamentação ou aleitação, dispensa de prestação de trabalho em regime de adaptabilidade, dispensa de prestação de trabalho suplementar e dispensa de prestação de trabalho no período noturno.

¹³⁰ Cfr. artigos 53.º, 64.º e 65.º do CT.

No entanto, haverá que notar que ainda que as dispensas, em regra, não determinem a perda de quaisquer direitos e sejam consideradas como prestação efetiva de trabalho, há um grupo no qual a remuneração é retirada e são atribuídas prestações substitutivas, a saber: a dispensa de prestação de trabalho noturno e a dispensa da prestação de trabalho por parte de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, por motivo de proteção da sua segurança e saúde. Em ambas as situações, o artigo 17.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, e o artigo 18.º e 35.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, preveem a atribuição de um subsídio por riscos específicos em valor correspondente a 65% do valor da RR. Da análise cuidada do artigo 65.º do CT, verifica-se que a dispensa para avaliação para adoção é assim a única dispensa na qual há efetivamente perda remuneratória e não existe proteção social compensatória associada.

2.2.3 Faltas

O artigo 49.º do CT permite que o trabalhador falte ao trabalho para prestar assistência inadiável e imprescindível, em caso de doença ou acidente, a filho menor de 12 anos ou, independentemente da idade, a filho com deficiência ou doença crónica, até 30 dias por ano ou durante todo o período de eventual hospitalização. O trabalhador pode ainda faltar ao trabalho até 15 dias por ano para prestar assistência inadiável e imprescindível, em caso de doença ou acidente, a filho com 12 ou mais anos de idade que, no caso de ser maior, faça parte do seu agregado familiar.

No caso das faltas para assistência a filho, os artigos 18.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, determinam que a perda de remuneração seja compensada pela atribuição de um subsídio de valor correspondente a 65% do valor da RR, sendo que relativamente aos trabalhadores integrados no RGSS, solução de igual teor consta do artigo 19.º e 35.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

O artigo 50.º do CT prevê ainda a possibilidade de o trabalhador faltar até 30 dias consecutivos, a seguir ao nascimento de neto que consigo viva em comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos. Este pode ainda faltar, em substituição dos progenitores, para prestar assistência inadiável e imprescindível, em caso de doença ou acidente, a neto menor ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica.

No primeiro caso, os artigos 19.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, aplicável aos trabalhadores inscritos no RPSC, determina que a perda de remuneração seja compensada com a atribuição de um subsídio em valor correspondente a 100% do valor da RR; no segundo o valor do subsídio corresponde a 65% dessa mesma remuneração. Solução de igual teor consta dos artigos 21.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 91/2009.

Uma nota conclusiva para referir que, atendendo ao facto de esta eventualidade ter sido totalmente convergida, não se justifica ulteriores considerações.

3. DESEMPREGO

A proteção na eventualidade desemprego visa garantir prestações substitutivas do rendimento de trabalho nas situações decorrentes da inexistência total e involuntária de emprego de um indivíduo com capacidade e disponibilidade para o trabalho.

Também esta eventualidade tem consagração constitucional, estipulando o artigo 58.º o direito de todos ao trabalho e o direito dos trabalhadores à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego. Por sua vez, o artigo 63.º prevê a eventualidade do desemprego como uma das situações a proteger pelo SSS.

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito ao trabalho consiste no direito de obter emprego ou de exercer uma atividade profissional, tratando-se, assim, de um direito positivo dos cidadãos perante o Estado. O direito ao subsídio de desemprego, quando aquele não é garantido contra a vontade do trabalhador, consiste numa espécie de compensação por esse facto, sendo um direito prestacional, de natureza positiva¹³¹.

Acrescentam ainda que o direito ao subsídio de desemprego, consiste numa compensação ou indemnização por não satisfação do direito ao trabalho, devendo ser universal, sem limite temporal e permitir ao desempregado uma existência condigna, não podendo, por isso, afastar-se da remuneração mensal mínima garantida.

3.1. Trabalhadores integrados no RGSS

A proteção nesta eventualidade foi pela primeira vez assegurada pelo Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de março, que criou o subsídio de desemprego. Após a entrada em vigor da primeira LBSS, foi publicado o Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro, que veio prever o subsídio social de desemprego, integrado no regime não contributivo, para os trabalhadores desempregados que tenham esgotado os prazos de concessão do subsídio de desemprego ou não tenham o prazo de garantia exigido para aquela prestação, isto é, trabalhadores com menores carreiras contributivas e baixos rendimentos. Em toda a Europa o desemprego dos jovens e o desemprego de longa

¹³¹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa anotada, p. 763.

duração constituíam e continuam a constituir uma preocupação dominante pelas suas repercussões negativas, pelo que o SSS procurou apoiar estes dois grupos através de um conjunto de medidas de especial apoio e proteção.

A este seguiram-se diversos diplomas¹³² que vieram aumentar gradualmente o nível de proteção nesta eventualidade, encontrando-se atualmente em vigor o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro¹³³. Como o preâmbulo do diploma enuncia, “*a proteção no desemprego constitui uma das pedras basilares dos sistemas de proteção social*”. Acrescentando que “*reconhecendo a importância e a necessidade de valorizar o papel social desta prestação, procede-se à revisão do regime jurídico de proteção no desemprego de modo que o mesmo possa refletir positivamente a alteração dos paradigmas de funcionamento dos sistemas económicos e os desafios que são colocados aos sistemas de proteção social*”.

De acordo com o artigo 2.º deste diploma considera-se desemprego toda a situação decorrente da perda involuntária de emprego¹³⁴ do beneficiário com capacidade e disponibilidade para o trabalho¹³⁵, inscrito para emprego no centro de emprego. Inserida no âmbito do subsistema previdencial, a reparação da situação de desemprego realiza-se através de medidas passivas¹³⁶ e ativas¹³⁷, podendo, ainda, incluir medidas excecionais e transitórias nos termos previstos em legislação própria.

¹³² O Decreto-Lei n.º 169-D/75 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 183/77, de 5 de maio (fixou os princípios gerais de atribuição do subsídio), a que se seguiu o Decreto-Lei n.º 20/85, (estabeleceu o esquema de seguro de desemprego, integrado no RGSS). Este último foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março, revogado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril, antecessor do diploma atualmente em vigor.

¹³³ Veio estabelecer o regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem e revogar os Decretos-Leis n.ºs 119/99, e 84/2003, de 24 de abril

¹³⁴ O desemprego considera-se involuntário, nomeadamente, quando a cessação do contrato de trabalho decorra da iniciativa do empregador; caducidade do contrato não determinada por atribuição de pensão; resolução com justa causa por iniciativa do trabalhador; e acordo de revogação. Não há desemprego involuntário nos casos em que o trabalhador recuse, de forma injustificada, a continuação ao serviço no termo do contrato, se essa continuação lhe tiver sido proposta ou decorrer do incumprimento, pelo empregador, do prazo de aviso prévio de caducidade.

¹³⁵ Nos termos do artigo 11.º, a capacidade para o trabalho traduz-se na aptidão para ocupar um posto de trabalho, assumindo o trabalhador uma série de obrigações, nomeadamente, a procura ativa de emprego pelos seus próprios meios; a aceitação de emprego conveniente; a aceitação de trabalho socialmente necessário; a aceitação de formação profissional; etc.

¹³⁶ São medidas passivas: a atribuição de subsídio de desemprego e a atribuição de subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego.

A proteção no desemprego no âmbito do RGSS é concretizada através da atribuição de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego, conforme o trabalhador tenha cumprido, ou não, um prazo de garantia, ou seja, um período mínimo de contribuições, anterior à data do desemprego.

A atribuição do subsídio de desemprego depende da reunião das seguintes condições do trabalhador: residência em território nacional¹³⁸, estar em situação de desemprego involuntário, ter capacidade e disponibilidade para o trabalho, estar inscrito para procura de emprego no centro de emprego da área de residência e cumprir o prazo de garantia exigido¹³⁹.

O valor do subsídio de desemprego varia segundo a idade do beneficiário e o número de meses com registo de remunerações, sendo que o montante diário do subsídio de desemprego corresponde a 65% da RR e é calculado na base de 30 dias por mês. A RR é o valor que resulta da soma das remunerações declaradas à SS dos primeiros 12 meses civis dos últimos 14, a contar do mês anterior ao da data do desemprego, incluindo os subsídios de férias e de Natal, a dividir por 360. Só são consideradas as importâncias do subsídio de férias e de Natal que eram devidas no período de referência. Após 180 dias de concessão, o montante diário do subsídio de desemprego cujo montante mensal seja superior ao valor do IAS (€428,90) tem uma redução de 10%, não podendo resultar um montante mensal inferior ao valor do IAS. O subsídio de desemprego apresenta ainda como teto máximo os €1072,25 (2,5 x IAS), e 75% do valor líquido da RR que serviu de base ao cálculo do subsídio.

¹³⁷ São medidas ativas de emprego: o pagamento, por uma só vez, do montante global das prestações de desemprego com vista à criação do próprio emprego; a possibilidade de acumular subsídio de desemprego parcial com trabalho por conta de outrem a tempo parcial ou com atividade profissional independente; a suspensão total ou parcial das prestações de desemprego durante a frequência de curso de formação profissional com atribuição de compensação remuneratória; a manutenção das prestações de desemprego durante o período de exercício de atividade ocupacional; outras medidas de política ativa de emprego, desde que promovam a melhoria dos níveis de empregabilidade e a reinserção no mercado de trabalho de beneficiários das prestações de desemprego.

¹³⁸ É a única eventualidade que prevê como condição de atribuição a residência em território nacional, requisito normalmente associado às prestações associadas ao regime não contributivo.

¹³⁹ O prazo de garantia são 360 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses anteriores à data do desemprego.

A este propósito Nazaré da Costa Cabral explica que, em matéria de desemprego, o legislador tem-se afastado do princípio da capacidade contributiva, na medida em que prevê tetos máximos ao valor das prestações sem que seja feito qualquer “*plafonamento*” contributivo. Esta limitação, num contexto contributivo, justificar-se-á, face ao desemprego, pela necessidade de minimizar o risco moral, o fenómeno da “*armadilha da pobreza*”¹⁴⁰.

Haverá lugar à suspensão do pagamento do subsídio de desemprego caso ocorra umas das situações determinantes da suspensão previstas nos artigos 50.º e seguintes, a saber: por razões inerentes à situação do beneficiário perante a SS¹⁴¹; por motivos da sua situação laboral ou profissional¹⁴², quer a mesma se verifique no país ou no estrangeiro; ou em consequência do cumprimento de decisões judiciais relativas a detenção em estabelecimento prisional ou aplicação de outras medidas de coação privativas da liberdade. Levam ainda à suspensão do pagamento do subsídio de desemprego, a ausência do território nacional, exceto durante o período anual de dispensa de cumprimento de deveres e nas situações de deslocação para tratamento médico, desde que esta necessidade seja atestada, devendo comunicar a ausência ao centro de emprego.

O subsídio de desemprego cessa quando: terminar o período de concessão das prestações de desemprego, o beneficiário passar à situação de pensionista por invalidez, ou atingir a idade em que pode requerer a pensão de velhice, se tiver cumprido o prazo de garantia para acesso a esta pensão, tiver sido anulada, por não cumprimento dos deveres, a inscrição para emprego no centro de emprego, e ainda quando este tiver dado

¹⁴⁰ COSTA CABRAL, Nazaré da - Contribuições para a Segurança Social: Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 55 e 56.

¹⁴¹ São razões inerentes à situação do beneficiário perante a SS, o facto de estar a receber subsídio por risco clínico durante a gravidez, subsídio por interrupção da gravidez, subsídio parental, numa das suas modalidades, e subsídio por adoção.

¹⁴² O exercício de atividade profissional por conta de outrem ou por conta própria, por período consecutivo inferior a três anos, a frequência de curso de formação profissional com atribuição de compensação remuneratória (se o valor que estava a ser pago pela frequência do curso for inferior ao subsídio que estava a receber, continua a receber o subsídio, sendo descontado o valor da compensação) e o registo de remunerações relativo a férias não gozadas na vigência do contrato de trabalho.

informações falsas, omitido informações ou utilizados meios fraudulentos para obter o subsídio ou influenciar o montante da prestação a receber.

Representam deveres dos beneficiários a aceitação de novas oportunidades de emprego ou da frequência de ações de formação, que sejam propostas, salvo motivos suficientemente atendíveis, bem como a apresentação de iniciativas por si promovidas em ordem à satisfação do mesmo objetivo.

3.2. Trabalhadores integrados no RPSC

Esta eventualidade ainda não foi regulamentada no âmbito do RPSC, embora se encontre garantida a proteção de todos os trabalhadores por ele abrangidos quando tal possa ocorrer, por aplicação da respetiva legislação em vigor no RGSS.

Os docentes do ensino básico e secundário¹⁴³ e os militares em regime de contrato ou voluntariado¹⁴⁴ mantêm-se transitoriamente protegidos através do seu enquadramento no RGSS, exclusivamente para esta eventualidade, e os restantes trabalhadores através dos serviços ex-empregadores, nos termos dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro¹⁴⁵. Esta lei aprovou um mecanismo idêntico para cobrir, nesta eventualidade, os restantes trabalhadores em funções públicas não protegidos até 31.12.2007, inscrevendo-os no RGSS exclusivamente para esse efeito. Esta inscrição ficou suspensa durante o ano de 2008, suspensão mantida até que seja efetivada a convergência, pelo artigo 31.º da Lei n.º 4/2009. Transitoriamente os ex-serviços empregadores aplicam a legislação em vigor no RGSS a todos os casos em que ocorra o desemprego involuntário¹⁴⁶.

¹⁴³ O Decreto-Lei n.º 67/2000, de 26 de abril, instituiu a proteção no desemprego dos docentes contratados dos estabelecimentos de educação e ensino públicos.

¹⁴⁴ O Decreto-Lei n.º 320-A/2000, de 15 de dezembro, aprovou o Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato e de Voluntariado.

¹⁴⁵ O Acórdão do TC n.º 474/2002, publicado no DR, 1.ª Série de 18.12.2002, declarou a inconstitucionalidade da desproteção nesta eventualidade, situação que se manteve até 01.01.2008. Os artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 11/2008, criaram a medida que veio abranger os trabalhadores ainda desprotegidos.

¹⁴⁶ Ainda que em número pouco expressivo, pode verificar-se nas áreas da docência, atentas as formas de contratação e especificidades das próprias carreiras.

Importa ainda salientar que o artigo 19.º da Lei n.º 4/2009 veio também assegurar a articulação desta eventualidade com a invalidez, a velhice e a morte, reconhecendo os períodos abrangidos por esta proteção como equivalentes à entrada de contribuições para a CGA. Ou seja, os respetivos períodos contam para efeito das pensões sem que haja pagamento de contribuições¹⁴⁷.

Uma nota breve para distinguir a eventualidade de desemprego da colocação na situação de valorização profissional¹⁴⁸, quando é perdido o posto de trabalho por força da extinção ou reorganização de serviços. Neste caso, não há desemprego, pois é mantido um vínculo laboral e uma remuneração ou equivalente durante a inatividade, sem limite de tempo. Nestas situações não se aplica, naturalmente, a proteção no desemprego.

Em conclusão, nesta eventualidade o regime de proteção social é muito idêntico, já que aos trabalhadores enquadrados no RPSC é aplicada a legislação do RGSS, com algumas especificidades, pelo que não se afigura necessário proceder à autonomização de um capítulo específico sobre os pontos de convergência e divergência entre regimes.

No entanto uma nota para referir que os trabalhadores em funções públicas do RPSC, a quem seja reconhecido o direito à proteção social no desemprego, encontram-se, findo esse período de desemprego subsidiado, numa situação de manifesta desigualdade face aos trabalhadores do RGSS, pois não lhes é permitido recorrer ao regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Os trabalhadores em funções públicas enquadrados no RGSS para todas as eventualidades têm uma situação bem diferente já que estão protegidos no desemprego de forma integrada em todas as eventualidades.

¹⁴⁸ A Lei n.º 25/2017 aprova o regime da valorização profissional dos trabalhadores VEP e revoga o regime da requalificação. Este traduz-se na situação jurídico-funcional em que podem ser colocados os trabalhadores na sequência de processos de reorganização ou de racionalização de efetivos, que não são necessários ao desenvolvimento da atividade dos serviços. De forma a potenciar o pleno aproveitamento dos trabalhadores, procura-se ir ao encontro das necessidades identificadas pelos diferentes órgãos e serviços, promovendo a valorização profissional dos trabalhadores, através de formação padronizada e garantir o reinício de funções por integração, a decorrer num período de 3 meses. Esta garante, em todo o processo, a manutenção de todos os direitos dos trabalhadores, designadamente a remuneração de origem.

¹⁴⁹ Sobre o assunto remete-se para o parecer do Provedor de Justiça S-PdJ/2017/15303, de 04.08.2017.

4. ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS

No ano de 1867 foi aprovado em Portugal o primeiro Código Civil, que consagra o reconhecimento e a reparação dos danos para a saúde do trabalhador, provocados por acidente, desde que imputáveis ao empregador. Neste período a reparação dos AT apenas teria lugar quando estes se fundassem na culpa ou negligência do empregador, cabendo a prova ao trabalhador.

Em 1879 foi criado o denominado mealheiro das viúvas e órfãos dos operários que morreram em AT, configurando uma forma incipiente de seguro dos trabalhadores.

Durante a Primeira República, em julho de 1913, é publicada a Lei n.º 83, a primeira legislação sobre AT em Portugal, que não tendo um carácter imperativo, estabelecia que a responsabilidade patronal pelos AT nas várias atividades podia ser transferida para entidade seguradora.

Este diploma veio a ser revogado pelo Decreto n.º 5637, de 10.05.1919, que veio instituir “*o Seguro Social Obrigatório contra os desastres no trabalho*”. Passou a incluir as DP, estipulando o artigo 1.º que teriam direito à reparação “*as vítimas dum acidente de trabalho, sucedido por ocasião do serviço profissional e em virtude desse serviço*”. Mais tornou extensivo, a toda a atividade profissional, o âmbito de aplicação previsto na Lei n.º 83, bem como a obrigatoriedade direta do seguro de AT.

Já no Estado Novo, esta matéria é revisitada através da Lei n.º 1942, de 27.07.1936, regulamentada pelo Decreto n.º 27649, de 12.04.1937, diplomas que se aproximaram às soluções originalmente previstas na Lei n.º 83.

O Decreto-Lei n.º 38.523, de 23.11.1951, veio regular a situação dos servidores civis do Estado subscritores da CGA que fossem vítimas de AT. Este diploma, após uma longa vigência, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro¹⁵⁰, diploma que aprovou o novo regime jurídico dos acidentes em serviço¹⁵¹ e das DP no âmbito da AP, e que se encontra ainda hoje em vigor.

¹⁵⁰ Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de março; e pelas Leis n.º 59/2008, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁵¹ Com o aditamento do n.º 6 ao artigo 2.º, pela Lei n.º 59/2008, as referências legais feitas a acidentes em serviço passaram a considerar-se a AT.

No âmbito do regime laboral privado, outra mudança importante surge com a Lei n.º 2127, de 03.08.1965, regulamentada através do Decreto n.º 360/71, de 21 de agosto, que nas palavras de Ilídio das Neves, “*manteve o velho princípio da responsabilidade patronal, com transferência obrigatória para as companhias de seguros, para a cobertura social tanto dos acidentes de trabalho como das doenças profissionais, quando o regime dualista já se tinha iniciado*”¹⁵². Este diploma sobreviveu ainda aos impulsos legislativos da pós-ditadura, tendo apenas sido substituído em 1997, com a publicação da Lei n.º 100/97, de 13 de setembro¹⁵³, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril.

Não obstante o CT de 2003 previsse a revogação deste regime¹⁵⁴, os diplomas só deixaram de vigorar em 2009, com publicação do Regime de Reparação de AT e de DP, constante da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, a que se referem os artigos 283.º e 284.º do atual CT.

Sobre a descodificação do regime dos AT e DP e consequente remissão para legislação especial, refere Pedro Romano Martinez que esta se mostra reveladora “*de um desinteresse pela pessoa humana*”, acrescentando que relegar este regime para legislação especial dá um sinal errado aos destinatários das normas no que respeita às prioridades¹⁵⁵.

No que às DP diz respeito haverá que atender às modificações operadas pelo Decreto-Lei n.º 200/81, de 9 de julho, tendo o contrato de seguro de AT para

¹⁵² NEVES, Ilídio das - Direito da Segurança Social, p. 202.

¹⁵³ Aprovou o novo regime jurídico dos AT e DP, conhecido por Lei dos Acidentes de Trabalho (LAT 97).

¹⁵⁴ Com efeito, os artigos 281.º a 312.º do CT de 2003 previam um regime relativo a AT e DP, o qual revogaria a LAT 97 e respetiva regulamentação. Contudo, o n.º 2 do artigo 3.º deste diploma remetia a entrada em vigor destas disposições para momento posterior, aquando da respetiva regulamentação, a qual nunca veio a acontecer.

¹⁵⁵ MARTINEZ, Pedro Romano; MONTEIRO, Luís Miguel; VASCONCELOS, Joana, BRITO, Pedro Madeira de; DRAY, Guilherme; SILVA, Luís Gonçalves da - Código do Trabalho Anotado, 9.ª Ed., Coimbra: Almedina, 2013, p. 621.

trabalhadores por conta de outrem deixado de abranger as DP, passando esta a integrar a proteção garantida pelo RGSS¹⁵⁶.

Comparando os diversos diplomas que têm vindo a regular estas matérias desde 1913, é possível notar que a proteção social conferida à reparação dos danos decorrentes desta eventualidade foi sendo significativamente reforçada.

4.1. Enquadramento Legal

A proteção social na eventualidade AT e DP, os riscos profissionais, visa garantir prestações substitutivas do rendimento de trabalho nas situações decorrentes de incapacidade para o trabalho.

O conceito de AT tem vindo a evoluir ao longo dos tempos, acompanhando a própria evolução das relações laborais e os aspetos relacionados com a segurança e saúde no trabalho e a saúde do trabalhador em geral.

Maria Palma Ramalho define este como um *“o evento súbito e imprevisto, ocorrido no local e no tempo de trabalho, que produz uma lesão corporal ou psíquica ao trabalhador que afecte a sua capacidade de ganho.”*¹⁵⁷

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 503/99, que remete para o regime geral nesta matéria, AT é todo aquele que se verifique no local e no tempo de trabalho e produza, direta ou indiretamente, lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte redução na capacidade de trabalho ou de ganho ou a morte¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Estão a cargo da Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais, posteriormente, chamada Centro Nacional de Proteção contra os Riscos Profissionais, e cujas atribuições se encontram atualmente sob alçada do Departamento de Proteção contra Riscos Profissionais (DPRP), do Instituto de Segurança Social, IP.

¹⁵⁷ RAMALHO, Maria do Rosário Palma - Direito do Trabalho, Parte II – Situações Laborais Individuais. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2014. p. 867.

¹⁵⁸ Distinta é a figura do incidente, enquanto evento que afeta o trabalhador, no decurso do trabalho ou com ele relacionado, de que não resultem lesões corporais diagnosticadas de imediato, ou em que estas só necessitem de primeiros socorros, podendo, no entanto, vir mais tarde a ser reconhecida como AT. - *“O trabalhador que cai de uma escada durante o desenvolvimento da actividade laboral sofre um acidente de trabalho, mas, se não sobrevêm danos desta queda, não surge o dever de indemnizar o evento acidentário”* - RAMALHO, Maria do Rosário Palma - Direito do Trabalho, Parte II, p. 876.

O direito à reparação dos danos emergentes destes encontra-se consagrado na alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP¹⁵⁹, que o reconhece como um direito dos trabalhadores, dirigido contra as entidades empregadoras, depreendendo-se do artigo 8.º da Lei n.º 98/2009 que apenas são reparáveis os danos patrimoniais, ficando excluída a reparação dos danos não patrimoniais, uma vez que apenas o prejuízo económico que resultada da lesão é que será indemnizado¹⁶⁰.

De acordo com Luís Menezes Leitão, para que haja direito à reparação devem estar reunidos três fatores, a saber: estar em causa um trabalhador por conta de outrem; que a causa do dano seja qualificada enquanto AT; e que a espécie do dano sofrido pela vítima resulte na morte ou redução da capacidade de ganho ou trabalho¹⁶¹.

As causas de um acidente podem ser consideradas como um conjunto de antecedentes que explicam a sua ocorrência. Estes podem ocorrer em qualquer atividade humana, em qualquer local e atingir qualquer trabalhador, e vários são os elementos que influenciam essa atividade, os chamados fatores de risco. Uma nota para referir que atendendo ao facto de que a maioria dos AT acontece em situações consideradas à partida não perigosas, a sua ocorrência poderia ser evitada através do cumprimento das devidas precauções, nomeadamente através da correta implementação do regime de segurança e saúde no trabalho.

É de notar que o acidente não será considerado como de trabalho nas situações em que o contrato de trabalho se encontrar suspenso havendo, contudo, exceções como a situação de trabalhador cujo contrato de trabalho se encontra suspenso porque aderiu à

¹⁵⁹ Direito introduzido com a revisão constitucional de 1997.

¹⁶⁰ LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes - Direito do Trabalho. 3.ª ed. Coimbra : Almedina, 2012. p. 358.

No mesmo sentido, LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes - A Reparação de Danos Emergentes de Acidentes de Trabalho. In Estudos do Instituto de Direito do Trabalho. Coord. MARTINEZ, Pedro Romano. Volume I. Coimbra: Almedina, 2001. p. 562.

Posição corroborada por Maria Rosário Palma Ramalho que afirma que fora deste âmbito fica a reparação dos danos não patrimoniais do trabalhador, no caso de não se traduzirem em qualquer perturbação funcional. A reparação destes danos dependerá do preenchimento dos pressupostos gerais da responsabilidade civil (artigos 483.º e 496.º do CC). - RAMALHO, Maria do Rosário Palma - Direito do Trabalho, Parte II, p. 877.

¹⁶¹ LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes - Acidentes de Trabalho e Responsabilidade Civil: A Natureza Jurídica de Reparação de Acidentes de Trabalho e a distinção entre as Responsabilidades Obrigacional e Delitual. Revista da Ordem dos Advogados. 48: (1988) p. 802.

greve, mas é chamado ao desempenho de serviços mínimos, sofrendo um acidente nessa atividade¹⁶². Este acidente deve ser qualificado como AT para todos os efeitos, pois o trabalhador volta a colocar-se sob a autoridade do empregador no desempenho daqueles serviços. Também o acidente de um trabalhador não grevista que pretende aceder às instalações e é impedido pelo piquete de greve deve ter o mesmo tratamento^{163/164}.

Por sua vez, as DP decorrem da exposição a agentes físicos, químicos e biológicos que prejudicam o ser humano, devido ao exercício da profissão, devendo ser devidamente qualificadas nos termos da lei, designadamente a que regula a Medicina do Trabalho. A lista de DP consta do Decreto Regulamentar n.º 6/2001, de 5 de maio¹⁶⁵, podendo também como tal ser qualificadas as que sejam consequência necessária e direta da atividade exercida pelo trabalhador e não representem normal desgaste do organismo. O trabalhador apenas tem o ónus de provar que o desgaste do organismo,

¹⁶² Cfr. n.º1 do artigo 536.º e 537.º do CT.

¹⁶³ Neste sentido RAMALHO, Maria do Rosário Palma - Direito do Trabalho, Parte II, p. 875.

¹⁶⁴ Considera-se também AT o ocorrido:

- a) No trajeto de ida para o local de trabalho ou de regresso deste (trajetos normalmente utilizados e durante o tempo habitualmente gasto pelo trabalhador), designadamente entre:
- i) qualquer dos locais de trabalho, no caso de ter mais de um emprego;
 - ii) a residência habitual/ocasional e as instalações que constituem o local de trabalho;
 - iii) qualquer dos locais referidos na alínea anterior e o local do pagamento da retribuição;
 - iv) qualquer dos locais referidos na alínea ii) e o local onde ao trabalhador deva ser prestada qualquer forma de assistência ou tratamento por virtude de anterior acidente;
 - v) o local de trabalho e o local da refeição;
 - vi) o local onde por determinação do empregador presta serviço e as instalações que constituem o local de trabalho habitual ou residência habitual/ocasional.
- b) Na execução de serviços espontaneamente prestados e de que possa resultar proveito económico para o empregador;
- c) No local de trabalho e fora deste, quando no exercício do direito de reunião ou de atividade de representante dos trabalhadores;
- d) No local de trabalho, quando em frequência de curso de formação profissional ou, fora do local de trabalho, quando exista autorização expressa do empregador para tal frequência;
- e) No local de pagamento da retribuição, enquanto o trabalhador aí permanecer para tal efeito;
- f) No local onde o trabalhador deva receber qualquer forma de assistência ou tratamento em virtude de anterior acidente e enquanto aí permanecer para esse efeito;
- g) Em atividade de procura de emprego durante o crédito de horas para tal concedido aos trabalhadores com processo de cessação do contrato de trabalho em curso;
- h) Fora do local ou tempo de trabalho, quando verificado na execução de serviços determinados ou consentidos pelo empregador.

Pedro Romano Martinez refere que desvios como nas situações em que o trabalhador se afasta para ir levar os filhos à escola, ou se desvia do caminho para ir almoçar ao seu restaurante favorito, não podem ser considerados como situações abrangidas no conceito de percurso normal. - MARTINEZ, Pedro Romano - Direito do Trabalho. 6.ª ed. Coimbra: Almedina, 2013. p. 802.

¹⁶⁵ Alterado e republicado pelo Decreto Regulamentar n.º 76/2007, de 17 de julho.

provocado pelas lesões corporais, perturbações funcionais, entre outras, é consequência direta ou indireta da atividade exercida no seu local e tempo de trabalho.

O regime constante do Decreto-Lei n.º 503/99 prevê as situações em que é aplicável, subsidiária ou diretamente, o regime geral, fundamenta-se neste e acolhe os seus princípios, garantindo o direito às mesmas prestações e adota os mesmos conceitos, designadamente respeitantes à caracterização ou descaracterização do AT e à qualificação da DP. No entanto, ao contrário do regime geral, não transfere a responsabilidade pelo AT para as entidades seguradoras, prevendo o artigo 5.º a responsabilidade do empregador público¹⁶⁶ pela reparação dos danos emergentes. A transferência da responsabilidade pela reparação dos AT para entidades seguradoras, através da celebração de contratos de seguro, apenas é possível em casos devidamente justificados, desde que mais vantajosos e que salvaguardem a totalidade dos direitos previstos no Decreto-Lei n.º 503/99¹⁶⁷.

Os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente de se encontrarem enquadrados no RGSS, ou no RPSC, em matéria de AT estão todos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 503/99, com exceção dos trabalhadores enquadráveis no n.º 4 do seu artigo 2.º, na sua atual redação, e no n.º 3 do artigo 26.º da Lei n.º 4/2009, ou seja, aos trabalhadores com VEP que, por exemplo, exerçam funções no setor empresarial do Estado e das administrações regionais e local.

A estes aplica-se o regime geral, devendo a respetiva entidade empregadora celebrar os correspondentes contratos de seguros de AT, situação que se traduziu numa difícil aplicação do regime aos trabalhadores integrados no RPSC que aí viessem a exercer funções.

Neste âmbito importa referir o Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro, o qual veio estabelecer os princípios e regras aplicáveis às unidades de saúde que integram o

¹⁶⁶ Para efeitos da aplicação deste regime entende-se o dirigente máximo do serviço ou organismo da AP que tem competência própria para gestão e administração do pessoal.

¹⁶⁷ Exige-se ainda autorização prévia do MF e do ministério da respetiva tutela, conforme decorre do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 503/99. Tais contratos de seguro devem ainda respeitar uma apólice uniforme de seguro, a estabelecer mediante convenção entre o Instituto de Seguros de Portugal, atual Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro), e os membros do Governo que tenham a seu cargo a AP e as Finanças. No entanto, a referida apólice uniforme não foi, até à data, aprovada.

SNS, com a natureza de entidade pública empresarial (EPE) e integradas no sector público administrativo. Deste decorre, de acordo com o n.º 2 e 3 do artigo 31.º que aos trabalhadores das EPE integradas no SNS que nos termos do artigo 29.º não tenham optado pelo regime do contrato de trabalho e mantenham o RPSC, é aplicável o Decreto-Lei n.º 503/99. No entanto, os restantes trabalhadores integrados no RPSC, a exercer funções numa EPE que não pertence ao SNS, mantêm-se numa posição fragilizada, na medida em que as normas em vigor continuam a não salvaguardar expressamente a possibilidade de manutenção daquele regime.

Se, por sua vez, um trabalhador for exercer funções, em regime de cedência de interesse público, para outra entidade que não seja aplicável a LTFP, há lugar a celebração de contrato de seguro. Neste caso, a CGA, se ocorrer o AT, não considera o tempo de incapacidade como equivalente à entrada de contribuições, com flagrante desproteção do trabalhador. Afigura-se de equacionar a alteração do Decreto-Lei n.º 503/99, para que o tempo de incapacidade nestas situações seja equivalente à entrada de contribuições.

Como já tivemos a oportunidade de referir, no âmbito de qualquer eventualidade, e no seio da relação jurídico-laboral, importará ter sempre presente a existência de duas realidades coexistentes, por um lado a área laboral e por outro, a da proteção social.

Relativamente a esta eventualidade encontramos, na área laboral, normas substantivas reguladoras da relação jurídico-laboral, nomeadamente, vicissitudes, ausências, reintegração e reabilitação profissional e atribuição de trabalho compatível, e na área da proteção social, normas garantísticas, designadamente, a proteção e reparação que se concretizam através de prestações em espécie¹⁶⁸ e em dinheiro¹⁶⁹ que, nesta eventualidade, assumem uma natureza indemnizatória.

¹⁶⁸ Podem ser de natureza médica, cirúrgica, de enfermagem, hospitalar, medicamentosa, tratamentos termais, fisioterapia, próteses e ortóteses e outras formas necessárias e adequadas ao diagnóstico ou ao restabelecimento do estado de saúde, físico ou mental, e da capacidade de trabalho ou de ganho do sinistrado ou doente e à sua recuperação para a vida ativa; transporte e estada; a ocupação em funções compatíveis com o respetivo estado, a formação profissional, a adaptação do posto de trabalho e a trabalho a tempo parcial.

¹⁶⁹ Direito a auferir a remuneração durante o período de faltas ao trabalho; subsídio por assistência de terceira pessoa; indemnização, em capital ou pensão vitalícia, em caso de incapacidade permanente; subsídio para readaptação de habitação e subsídio por situações de elevada incapacidade, igualmente em

Nem sempre é fácil traçar uma linha divisória entre estas duas realidades, sobretudo no RPSC, porquanto existe legislação específica, que ainda se mantém, em grande parte, com as características do anterior RPSFP, não distinguindo a área laboral da área da proteção social, que deverá ser progressivamente substituída por nova regulamentação convergente com a do RGSS.

Tal é especialmente importante nesta eventualidade, porquanto nos termos do n.º 5 do artigo 2.º, aos trabalhadores do RGSS é integralmente aplicável o regime dos AT previsto no Decreto-Lei n.º 503/99, no entanto, no que à proteção social da DP diz respeito são aplicáveis os normativos previstos para o regime geral.

Assim, quando no âmbito desta eventualidade somos confrontados com questões relativas a vicissitudes, designadamente, a possibilidade de suspensão do vínculo laboral, deveremos ter presente que estamos perante questões estritamente enquadráveis no regime laboral, não relevando, de todo, o enquadramento no regime de proteção social do trabalhador. Será por isso de reforçar que o enquadramento do trabalhador no RPSC ou no RGSS só releva quando esteja em causa a sua proteção social, a reparação de DP, pois no que toca ao regime laboral é-lhes sempre aplicável o Decreto-Lei n.º 503/99, em articulação com a LTFP.

Em caso de AT a responsabilidade pela proteção do trabalhador, incluindo o pagamento da remuneração, suplementos, subsídio de refeição e das despesas com reparação e a reabilitação profissional são, em regra, assumidas pela entidade empregadora. As faltas por motivo da ocorrência da eventualidade são consideradas exercício efetivo de funções e não implicam a perda de quaisquer direitos ou regalias, não havendo por isso suspensão do vínculo por ocorrência da eventualidade.

Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º, as despesas decorrentes de AT e DP, respeitantes aos serviços sem autonomia e sem receitas próprias, são suportadas por verba a inscrever no orçamento do MF, no capítulo consignado à Secretaria-Geral, que deve transferir para aqueles as verbas correspondentes às despesas entretanto documentadas, no prazo de 90 dias consecutivos a contar da apresentação do respetivo

caso de incapacidade permanente; despesas de funeral e subsídio por morte e, ainda, pensão aos familiares, em caso de falecimento do sinistrado ou doente.

pedido; por sua vez, as despesas com a prestação de primeiros socorros ou de natureza urgente são suportadas pelo orçamento de cada serviço. No entanto, desde a entrada em vigor do diploma estes preceitos veem a sua aplicação suspensa pelos decretos-lei de execução orçamental (DLEO), que determinam a repriminção das normas anteriores ao diploma que permitem à Secretaria-Geral do MF continuar a pagar diretamente aos interessados as despesas decorrentes desta eventualidade, com atrasos muito significativos.

Recentemente, o Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (DLEO 2018), veio alterar o n.º 2 do artigo 6.º, passando a estipular que as despesas decorrentes de AT são suportadas por verba a inscrever no orçamento de cada ministério, no capítulo consignado à respetiva Secretaria-Geral ou no serviço que tenha a seu cargo a gestão dos recursos humanos do ministério.

As prestações são atribuídas sem exigência de um prazo de garantia, ou seja, independentemente da existência de um período mínimo de trabalho prestado.

Os esquemas de benefícios decorrentes da ADSE e dos restantes subsistemas de saúde da AP não podem ser aplicáveis a cuidados de saúde resultantes de AT e DP.

Quando o trabalhador for considerado clinicamente curado ou as lesões ou a doença se apresentarem insuscetíveis de modificação com terapêutica adequada, o médico assistente ou a junta médica da ADSE¹⁷⁰, conforme os casos, dar-lhe-á alta¹⁷¹, formalizada no boletim de acompanhamento médico, devendo o trabalhador apresentar-se ao serviço no 1.º dia útil seguinte, exceto se lhe tiver sido reconhecida uma

¹⁷⁰ Relativamente a esta cumpre referir que o DLEO 2018 veio alterar a composição das juntas médicas (junta normal e junta de recurso, previstas nos artigos 21.º e 22.º) reduzindo o número de médicos que as compõe, de três para dois. Muito embora se mantenha a possibilidade de as juntas poderem ser integradas por um médico da escolha do sinistrado, tal opção mostra-se ainda dúbia, pois nos termos do Código do Procedimento Administrativo (artigos 21.º e 29) os órgãos colegiais da AP devem ser compostos, em regra, no mínimo, por três elementos (o que tem em vista a garantia da qualidade e completude técnica da pronúncia, mas, também uma imperiosa necessidade de independência e transparência na deliberação).

¹⁷¹ A certificação médica do momento a partir do qual se considera que as lesões ou doença desapareceram totalmente ou se apresentam insuscetíveis de modificação com terapêutica adequada. O conceito de «alta» expressamente definido assume neste regime uma importância decisiva, não podendo ser confundido com a utilização mais frequente de expressão idêntica que se refere, em regra, ao regresso ao serviço no fim dum período de ausência ou ao fim dum determinado tipo de intervenção médica (alta da urgência, alta do internamento hospitalar, etc.).

incapacidade permanente absoluta (IPA) para o trabalho habitual ou para todo e qualquer trabalho.

No caso de incapacidade permanente¹⁷² ou morte, as pensões e outras prestações sociais, embora atribuídas pela CGA são, efetuadas nos mesmos termos do regime geral e a sua passagem à aposentação não implica a perda do direito às prestações que lhe sejam devidas.

O diagnóstico e a caracterização como DP dos trabalhadores do RGSS e, se for caso disso, a atribuição da incapacidade temporária ou a proposta do grau de incapacidade permanente são da responsabilidade do DPRP.

Relativamente à impossibilidade de acumulação das prestações periódicas por incapacidade permanente parcial (IPP), resultante de AT ou DP, com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador, decorrente do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, na redação dada pelo artigo 6.º da Lei n.º 11/2014, afigura-se que tal consubstancia uma violação do direito fundamental dos trabalhadores à justa reparação pelos AT e DP, previsto na alínea f), do n.º 1, do artigo 59.º da CRP, bem como uma violação do princípio da igualdade, constante do seu artigo 13.º, pois sem fundamento material

¹⁷² Há uma incapacidade permanente quando se verificarem danos irreversíveis (sequelas ou disfunções) que afetam a capacidade de ganho do sinistrado. A incapacidade permanente pode ser absoluta (IPA), ou parcial (IPP), consoante a situação se traduza na impossibilidade permanente do trabalhador para o exercício das suas funções habituais ou de todo e qualquer trabalho, ou numa desvalorização permanente do trabalhador, que implica uma redução definitiva na respetiva capacidade geral de ganho, o que significa que na IPP o trabalhador pode continuar a trabalhar na mesma ou noutra atividade, de acordo com as suas capacidades remanescentes.

Verificando-se a impossibilidade de restituir ao sinistrado os danos causados, este deve receber uma indemnização pelos danos patrimoniais futuros, ou seja, a perda de capacidade de ganho que deriva do acidente. Na situação de incapacidade permanente para o exercício das funções habituais o trabalhador pode continuar a desenvolver uma atividade profissional diferente. Em qualquer das situações de incapacidade permanente, além do direito à correspondente indemnização, o trabalhador adquire condições que lhe poderão permitir requerer a aposentação por incapacidade.

Maria do Rosário Palma Ramalho identifica dois tipos de danos típicos da responsabilidade civil acidentária: o dano físico ou psíquico enquanto lesão corporal, perturbação funcional, doença ou morte do trabalhador, que resultem direta ou indiretamente do acidente; e o dano especificamente laboral, isto é, a incapacidade ou a redução da capacidade de trabalho (IPA para todo e qualquer trabalho) ou de ganho do trabalhador (IPA para o trabalho habitual), que resultem daquela lesão, perturbação funcional ou doença do trabalhador. Acrescenta ainda que terá de existir um duplo nexos de causalidade, entre o acidente e o dano físico ou psíquico (a lesão, a perturbação funcional, a doença ou a morte), e entre este dano físico ou psíquico e o dano laboral (a redução ou a exclusão da capacidade de trabalho ou de ganho do trabalhador). - RAMALHO, Maria do Rosário Palma - Direito do Trabalho, Parte II, p. 877.

bastante, estabelecem uma diferenciação de tratamento, em prejuízo dos trabalhadores em funções públicas, quando comparados com os demais trabalhadores por conta de outrem, a quem é aplicável o regime geral.

Como tem sido assinalado, também a lei geral não contém qualquer regra de impossibilidade de acumulação da pensão por IPP com a remuneração, em virtude de AT, estabelecendo o n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/2009 o princípio contrário: a pensão por incapacidade permanente não pode ser suspensa ou reduzida ainda que o sinistrado venha a receber retribuição superior à que tinha antes do acidente, salvo em consequência de revisão da pensão¹⁷³.

O Decreto-Lei n.º 503/99, ao não assegurar expressamente a proteção do trabalhador caso a incapacidade temporária se prolongue para além da data da cessação do respetivo vínculo, deixa-os particularmente desprotegidos, designadamente pela impossibilidade de concessão de prestações na eventualidade desemprego – não apresenta capacidade e disponibilidade para o trabalho, impossibilitando a inscrição em Centro de Emprego, conforme decorre do n.º 1 do artigo 2.º e artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 220/2006.

O artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 503/99 considera a recidiva¹⁷⁴, agravamento¹⁷⁵ ou recaída¹⁷⁶, desde que ocorrida no prazo de 10 anos contado da alta, mas a jurisprudência tem considerado que uma interpretação que qualifique esse prazo como absolutamente preclusivo não permitindo, em caso algum, a revisão da situação clínica do sinistrado quando qualquer dessas situações ocorra para além do referido prazo. Tal poderá ferir o direito fundamental dos trabalhadores à assistência e justa reparação, consagrado na

¹⁷³ Relativamente à matéria em apreço o Provedor de Justiça requereu ao TC a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes da alínea b) do n.º 1 e dos n.ºs 3 e 4 - quanto a este último, no segmento em que remete para aquelas normas - do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, na redação dada pelo artigo 6.º da Lei n.º 11/2014. O TC, no seu acórdão n.º 786/2017 (processo n.º 996/16) decidiu, ainda que não unanimemente, não declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das referidas normas.

¹⁷⁴ Lesão ou doença ocorridas após a alta relativa a AT em relação ao qual seja estabelecido nexo de causalidade.

¹⁷⁵ Lesão ou doença que, estando a melhorar ou estabilizadas, pioram ou se agravam.

¹⁷⁶ Lesão ou doença que, estando aparentemente curadas, reaparecem.

alínea f) do n.º 1 do artigo 59º da CRP¹⁷⁷. Porém, também foi proferida jurisprudência em diferente sentido, considerando que a previsão do prazo de dez anos não é desrazoável ou desproporcionada, nem fere o núcleo essencial do direito constitucional dos sinistrados à justa reparação¹⁷⁸. A lei geral não estabelece nenhum prazo que condicione a possibilidade de apurar a existência de uma recidiva, agravamento ou recaída¹⁷⁹, pelo que talvez fosse de considerar uma alteração a este prazo.

4.2. Pontos de convergência e divergência entre regimes

Atendendo ao facto de à generalidade dos trabalhadores com VEP ser aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 503/99, em matéria de AT, conclusões em matéria de convergência e divergência dentro do âmbito da função pública mostram-se prejudicadas. Não obstante, elencam-se alguns traços distintivos do regime da função pública face ao regime geral, nomeadamente:

- A responsabilidade pela reparação é assumida por diferentes entidades (no primeiro a entidade empregadora assume o pagamento da remuneração, suplementos, subsídio de refeição e das despesas com reparação e a reabilitação profissional, enquanto no segundo o empregador está legalmente obrigado a transferir a responsabilidade pela reparação dos AT para entidades seguradoras.
- O Decreto-Lei n.º 503/99, não assegura, pelo menos expressamente, a proteção do trabalhador caso a incapacidade temporária se prolongue para além da data da cessação do respetivo vínculo, enquanto a Lei n.º 98/2009 assegura a indemnização pela falta de capacidade para o trabalho até à alta ou eventual verificação de incapacidade permanente.

¹⁷⁷ Vide Acórdão do STA de 12.11.2009, processo: 0837/09.

¹⁷⁸ Vide Acórdão do STA, de 19.11.2012, processo: 0920/12.

¹⁷⁹ O artigo 24.º da Lei n.º 98/2009 estabelece que nos casos de recidiva ou agravamento, o direito às prestações em espécie mantém-se após a alta e abrange as doenças relacionadas com as consequências do acidente. O direito à indemnização por incapacidade temporária absoluta (ITA) ou parcial (ITP) para o trabalho, em caso de recidiva ou agravamento, mantém-se: após a atribuição ao sinistrado de nova baixa; e entre a data da alta e a da nova baixa seguinte, se esta última vier a ser dada no prazo de oito dias.

- Do Decreto-Lei n.º 503/99 decorre que as prestações periódicas por IPP, resultante de AT ou DP, não são acumuláveis com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador. O regime geral não contém qualquer regra de impossibilidade de acumulação da pensão por IPP com a remuneração, em virtude de AT, fixando, pelo contrário, o princípio de que a pensão por incapacidade permanente não pode ser suspensa ou reduzida mesmo que o sinistrado venha a auferir retribuição superior à que tinha antes do acidente, salvo em consequência de revisão da pensão.

No que diz respeito à DP haverá que assinalar o seguinte:

- No âmbito laboral, o Decreto-Lei n.º 503/99 é aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação ou do regime de proteção social de que sejam beneficiários. Em matéria de proteção social e apenas aos trabalhadores integrados no RGSS é aplicável a lei geral, com a consequente responsabilidade das instituições da SS.
- As faltas dadas até à conclusão do processo pela CGA, ou pelo DPRP, são consideradas faltas por DP.
- Aos trabalhadores do RPSC a proteção é assegurada pelo pagamento da remuneração pela entidade empregadora. Se da DP resultar incapacidade permanente ou morte haverá direito ao pagamento de pensões e prestações previstas no regime geral, cuja atribuição e pagamento caberá à CGA. Tratando-se de trabalhadores do RGSS a responsabilidade é assumida pela SS, atribuindo ao trabalhador uma indemnização, determinada pela aplicação de uma percentagem legalmente fixada à RR.

5. VELHICE

A aposentação ou reforma é uma prestação vitalícia substitutiva do rendimento de trabalho, atribuída em função da idade e dos anos de serviço, e cujo direito o trabalhador vai construindo ao longo da sua vida ativa e concretiza o direito dos cidadãos a ser protegidos na eventualidade velhice.

Jorge Reis Novais defende que “*a Constituição não garante, diferentemente de outras, apenas um "direito a um mínimo de segurança social" ou um "direito a um mínimo de segurança económica" das pessoas idosas ou um "direito a um mínimo para uma sobrevivência condigna"*. Garante, sim, o direito fundamental à SS, como um todo, e o direito fundamental das pessoas idosas à segurança económica que proporcione uma autonomia pessoal, também como um todo¹⁸⁰.

5.1. Trabalhadores integrados no RGSS

Aos trabalhadores integrados no RGSS é aplicável o regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio. Como já vimos os trabalhadores com VEP, admitidos após 01.01.2006, estão abrangidos nesta eventualidade pelo RGSS, sendo obrigatoriamente inscritos para este efeito nas instituições da SS, na qualidade de beneficiários, tal como os trabalhadores que nele já estivessem enquadrados antes dessa data para todas as eventualidades.

Além da inscrição e do pagamento das contribuições, como condição geral, é exigido o cumprimento do prazo de garantia de 15 anos civis, dependendo ainda o direito à reforma, como condição específica, de completar a idade estabelecida naquele ano para o efeito. Para o ano de 2018, esta encontra-se fixada nos 66 anos e 4 meses e, relativamente ao ano de 2019, a Portaria n.º 25/2018, de 18 de janeiro fixa a idade normal de acesso à pensão de velhice nos 66 anos e 5 meses.

Conta-se 1 ano civil desde que haja, pelo menos, 120 dias com registo de remunerações ou situação equivalente – densidade contributiva. Este prazo pode ser

¹⁸⁰ NOVAIS, Jorge Reis - Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 159.

preenchido por recurso à totalização de períodos contributivos, que pode ser completado com tempo de inscrição e contribuição para o RPSC.

5.2. Trabalhadores integrados no RPSC

O regime nesta eventualidade é definido pelo Estatuto da Aposentação (EA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, e legislação complementar. É também aplicável aos trabalhadores com VEP, integrados no RPSC e que não tenham direito a qualquer outra pensão, o subsídio vitalício com natureza de pensão, previsto no Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de maio.

O EA abrange, por inscrição obrigatória na CGA como subscritores, os (ex-) funcionários e agentes e os vinculados à AP, até 31.12.2005. Perante a existência (até 2008) de vinculação à AP com base no regime da função pública e no CT, o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, definia quem ficava sujeito ao RPSFP, com a consequente inscrição na CGA, e quem devia ser enquadrado no RGSS¹⁸¹.

No entanto, a partir de 01.01.2006, com a publicação da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março, foi dado início a um processo de convergência do hoje RPSC, com o RGSS, previsto no artigo 124.º da então LBSS (Lei n.º 32/2002), tendo sido determinado o enquadramento obrigatório neste último regime dos então funcionários e agentes, independentemente da modalidade de vinculação, admitidos depois daquela data. A CGA deixou, assim, de poder inscrever novos subscritores, passando o EA a ser um regime fechado aplicável apenas a um grupo de trabalhadores e pensionistas.

A Lei n.º 60/2005 alterou também as condições de acesso à aposentação, e do cálculo da pensão, no sentido da referida convergência. O direito à aposentação pressupunha, como primeira condição, o cumprimento dum prazo de garantia de 5 anos de serviço, para o qual contava o tempo de inscrição no RGSS. No entanto, com a publicação da Lei n.º 11/2014, este prazo foi convergido com o do RGSS, passando a ser de 15 anos civis, contados tendo em conta a densidade contributiva.

¹⁸¹ O Decreto-Lei n.º 343/79, de 28 de agosto, obriga a inscrever nas instituições de SS os trabalhadores da AP e que não têm condições para ser inscritos na CGA.

A pensão pode ser requerida à CGA, voluntariamente pelo subscritor, através do órgão ou serviço onde o trabalhador exerce funções, desde que tenha completado duas outras condições – a idade e o tempo de serviço mínimo legalmente fixado –, condições também alteradas pela citada Lei n.º 60/2005. Até 31.12.2005, o EA fixava aqueles limites em 60 anos de idade e 36 de serviço que continuam a aplicar-se a quem, até essa data, os tenha completado, independentemente do momento em que requeira o direito à aposentação. A partir de 01.01.2006 e durante vários anos, a Lei n.º 60/2005, manteve em 36 o número de anos de serviço necessários. A Lei n.º 11/2008 veio alterar este limite a partir de 01.01.2008, fazendo-o regredir progressivamente até 2014. Quanto à idade, entre 2006 e 2015, subiria dos 60 até aos 65 anos, limite que vigorava no RGSS, a um ritmo de ½ ano por ano civil¹⁸².

As alterações da Lei n.º 11/2008 acrescentaram assim uma nova condição de aposentação, podendo este direito ser reconhecido, a partir de 01.01.2008, a quem perfizer 65 anos de idade e cumpra o prazo de garantia em vigor no regime geral, 15 anos de serviço. A pensão será obrigatória, se o subscritor atingir o limite de idade legalmente fixado para o exercício das funções (70 anos, em regra)¹⁸³.

Mais importa sinalizar que a lei pode estabelecer condições diferentes de acesso à pensão, relativamente a determinados grupos de trabalhadores, designadamente, um menor número de anos de serviço e limites de idade inferiores. No entanto de assinalar que a partir de 01.01.2006, foi revista a maioria destes regimes especiais pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, tendo sido significativamente reduzido o número dos que se mantiveram. Para os regimes que foram extintos foi estabelecido um período transitório de aproximação ao RGSS.

O regime de aposentação, quando pedida voluntariamente, define-se com base na lei em vigor à data em que o requerimento dê entrada na CGA e na situação do interessado à data em que o processo seja despachado por aquele serviço. Porém, o trabalhador pode entregar o requerimento da aposentação com a antecedência máxima de 3 meses relativamente à data em que completa as condições exigidas ou àquela a que

¹⁸² O Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013 previa a antecipação para 2012/2013 do limite de idade de 65 anos.

¹⁸³ Idade limite definida pela alínea c) do artigo 291.º e pelo n.º 2 do artigo 292.º da LTFP.

quer que estas sejam aferidas. Neste caso pode indicar a data a que pretende que se reporte a lei a aplicar à sua aposentação e a respetiva situação. Se a aposentação for obrigatória, define-se à data em que ocorreu o facto determinante.

A partir do dia 1 do mês seguinte àquele em que o subscritor toma conhecimento do despacho, através do serviço onde desempenha funções, fica desligado do serviço para efeitos de aposentação, com direito a receber uma pensão provisória, paga por aquele. Depois da decisão definitiva da CGA, que é publicada no Diário da República (DR), II Série, o trabalhador passa à situação de aposentado com direito à pensão definitiva paga por aquela instituição.

Aqui chegados importa olhar para o cálculo da pensão, é um elemento central do regime de aposentação que, por razões de convergência e sustentabilidade financeira, tem sofrido inúmeras alterações ao longo dos anos. Destas destacam-se principalmente o Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto¹⁸⁴, que fez aplicar a fórmula de cálculo, em vigor no RGSS, aos subscritores inscritos após 01.09.1993 e a Lei n.º 60/2005 e alterações, que adapta às regras de cálculo do EA às que vigoram no RGSS, relativamente ao exercício de funções a partir da sua entrada em vigor.

O primeiro grupo de trabalhadores terá a sua pensão calculada de acordo com as regras do RGSS em relação a todo o tempo de trabalho; e o segundo grupo, os trabalhadores que a 31.12.2005 não tivessem ainda cumprido todas as condições legais para se aposentar, aplica-se uma fórmula de cálculo constituída pela soma de duas parcelas, a P1 e a P2:

¹⁸⁴ De acordo com Ilídio das Neves, “*neste diploma procedeu-se à aplicação total não só da regra da conversão dos direitos adquiridos, como também do princípio da preservação dos direitos em formação. Isto significa que, consumados o vínculo ao Estado em regime de emprego público e a vinculação à CGA, o funcionário ficou com o direito a reformar-se por aquele estatuto, que consagra um regime específico de pensões. Chama-se a isto respeitar integralmente o princípio dos direitos em formação, ou seja, optou-se pela máxima garantia possível*”. Refere ainda que nesse mesmo ano foi também publicado o Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro, que reformulou o regime das pensões de velhice e invalidez, diploma que não foi tão longe como o Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto, pois em matéria de prazo de garantia apenas respeitou o princípio dos direitos adquiridos, mas não o princípio dos direitos em formação, e em matéria de idade de reforma, nenhum dos dois princípios foi respeitado. - NEVES, Ilídio das - Crise e Reforma da Segurança Social, Equívocos e Realidades, p. 209.

- Sendo a P1 correspondente ao tempo de serviço prestado até 31.12.2005 pelos inscritos antes de 01.09.1993 e calculada de acordo com a seguinte fórmula: $P1 = R \times T1 / 40$ ¹⁸⁵
- E a P2 correspondente ao tempo de serviço posterior àquela data, calculada nos termos das regras do RGSS: $P2 = RR \times T2 \times N$ ¹⁸⁶

Foi ainda introduzido pelas alterações da Lei n.º 52/2007 à Lei n.º 60/2005, a partir de 01.01.2008, e em convergência com o RGSS, o fator de sustentabilidade¹⁸⁷ que pretende assegurar a sustentabilidade financeira da SS, em matéria de pensões, face ao progressivo aumento da esperança média de vida.

Poderá ainda ser possível requerer a aposentação antecipada nas situações em que o trabalhador não complete a idade legal exigida, mas cumpra outros requisitos. A partir de 2009, só poderá requerê-la se à data em que completar 55 anos de idade possua, pelo menos, 30 anos de serviço. O seu cálculo segue a fórmula aplicável em cada caso, mas sobre o resultado é aplicado um fator de penalização de 0,5% por cada mês que faltar ao subscritor para atingir a idade legalmente fixada¹⁸⁸.

¹⁸⁵ R - é 80 % da remuneração mensal relevante percebida até 31.12.2005 (atualizada por aplicação de um coeficiente correspondente ao índice geral de preços no consumidor) com um limite máximo correspondente a 12 vezes o valor do IAS; e

T1 - é o número de anos de serviço prestado até 31.12.2005, com o limite máximo de 40 anos;

¹⁸⁶ RR - é a remuneração apurada a partir das remunerações anuais mais elevadas registadas a partir de 01.01.2006 (correspondentes ao tempo de serviço necessário para perfazer o limite máximo de 40 anos) somado ao registado até 31.12.2005);

T2 - é a taxa anual de formação da pensão de 2%;

N - é o n.º de anos civis com densidade contributiva (120 dias com registo de remunerações) completados a partir de 01.01.2006, para, somados aos anos registados até 31.12.2005, perfazerem o limite máximo de 40 anos.

(Ao cálculo de P2, nomeadamente, à taxa anual de formação da pensão, aplica-se o regime dos artigos 29.º a 32.º do Decreto-Lei n.º 187/2007).

¹⁸⁷ Pode definir-se como um coeficiente de desconto que reduz o valor total da pensão a atribuir à medida que a esperança média de vida à idade de 65 anos aumenta.

¹⁸⁸ Pode ser bonificada a pensão antecipada que não seja, de facto, objeto de redução – penalização. Isto é, se o trabalhador tiver condições para requerer a aposentação antecipada sem sofrer penalização, por possuir um número de anos de serviço em excesso, de forma a anular o facto de redução aplicável, em função da idade inferior ao limite exigido, e se se mantiver a trabalhar, o montante da pensão que vier a requerer será bonificado até ao limite da idade legalmente exigida.

É abonado, em cada ano civil, um subsídio de Natal e um 14.º mês de valor igual ao da pensão¹⁸⁹. A atualização das pensões é efetuada, anualmente, com base em regras semelhantes ao RGSS, a partir de 2008, transpostas pela Lei n.º 52/2007, em nome da convergência.

Em cumprimento do n.º 4 do artigo 63.º da CRP e de acordo com o objetivo de harmonização progressiva do RPSFP com o RGSS, foi criada a pensão unificada, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro, que consiste, em dar a possibilidade ao trabalhador que ao longo da sua vida ativa descontou para ambos os regimes, optar por uma pensão calculada com base nas normas do último regime a que se encontrava vinculado, mas tendo em conta todo o tempo com contribuições para qualquer regime.

Não tem como propósito unificar os regimes, mas apenas os tempos de contribuição numa só contagem, que irá ser considerada pelo último regime, que aplicará as suas próprias regras de atribuição e cálculo. Constitui, porém, uma escolha e depende da verificação de determinadas condições, tendo por sua vez uma fórmula de cálculo própria que faz pagar ao pensionista uma comparticipação financeira no valor de 50% dos encargos que resultem duma eventual melhoria do valor da pensão, relativamente à que resultaria da soma das duas partes que corresponderiam às pensões de cada um dos regimes, não podendo por sua vez, ser inferior à soma destas.

Qualquer aposentado ou reformado pela CGA, reservistas fora de efetividade ou equiparados, estão impedidos de exercer funções públicas ou prestar qualquer trabalho à AP, salvo quando haja lei especial que o permita ou quando, por razões de interesse público excecional, sejam autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da AP, ficando apenas ressalvado o exercício das atividades específicas previstas no n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 11/2014. Os aposentados e reformados que se tenham aposentado ou reformado com fundamento em incapacidade ou por força de aplicação da pena disciplinar de aposentação ou reforma compulsiva não podem nunca ser abrangidos por este regime; os aposentados com recurso a mecanismos legais de antecipação de aposentação poderão ser autorizados a exercer

¹⁸⁹ Decreto-Lei n.º 372/74, de 20 de agosto e 496/80, de 20 de outubro.

funções nos termos atrás referidos e, ainda, nos estabelecidos em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da AP¹⁹⁰.

5.3. Pontos de convergência e divergência entre regimes

A partir de 07.03.2014, no RPSC passaram a ser exigidos o prazo de garantia e a idade normal de acesso à pensão de velhice que sucessivamente estiverem estabelecidos no sistema previdencial do RGSS.

Tanto no regime da aposentação como no regime de proteção na velhice do RGSS, o prazo de garantia pode ser completado com tempo de inscrição e contribuição para o outro regime.

A Lei n.º 60/2005, alterada pela Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, vem introduzir o fator de sustentabilidade, em convergência com o RGSS.

A forma de contagem do tempo é diferente: No RPSC um ano corresponde a 12 meses; no RGSS os anos contam-se tendo por referência a densidade contributiva, pelo que se afigura de equacionar a uniformização das regras de contagem de tempo para efeitos de aposentação.

Uma última nota para referir a publicação do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro, que estabelece um regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários do RGSS e do RPSC com muito longas carreiras contributivas. Apesar do alcance muito reduzido da medida em termos de universo abrangido, salienta-se mais uma medida concertada para ambos os regimes

¹⁹⁰ Portaria n.º 159/2011, de 15 de abril.

6. INVALIDEZ

A proteção na invalidez visa substituir o rendimento de trabalho perdido em virtude do trabalhador se encontrar permanente e absolutamente incapacitado para o exercício das suas funções, devido a causa não profissional, e antes de completar as condições para aceder à pensão por velhice, sendo concretizada através de uma pensão mensal vitalícia.

As condições de atribuição da pensão que não estão diretamente relacionadas com o motivo que a determinou, ou seja, a incapacidade para o trabalho, são idênticas às da pensão por velhice. Por isso, neste ponto, referem-se apenas as condições que divergem.

6.1. Trabalhadores integrados no RGSS

No RGSS a eventualidade invalidez encontra-se regulada juntamente com a velhice no Decreto-Lei n.º 187/2007.

Esta é atribuída, aos beneficiários que tenham 1095 dias subsidiados por incapacidade temporária para o trabalho (doença), desde que esta se mantenha, mediante confirmação pelo Serviço de Verificação de Incapacidades da Segurança Social (SVI), entidade competente para confirmar a situação de invalidez.

No RGSS também é exigido o cumprimento de um prazo de garantia de 5 anos civis, que pode ser completado com tempo de inscrição e contribuição para o RPSC, dependendo ainda o direito à reforma, como condição específica, do reconhecimento da invalidez permanente relativa para o exercício da profissão habitual ou da invalidez absoluta, quando o beneficiário se encontra numa situação de incapacidade permanente e definitiva para toda e qualquer profissão ou trabalho.

No RGSS, há também distinção entre as regras que regulamentam a acumulação de rendimentos de trabalho com as pensões de velhice ou de invalidez, podendo o pensionista acumular uma pensão por velhice com rendimentos de trabalho. A pensão por invalidez absoluta não pode ser acumulada com rendimentos de trabalho, podendo a pensão por invalidez relativa, mas o valor acumulado fica sujeito a limites.

6.2. Trabalhadores integrados no RPSC

Tal com a eventualidade velhice, no RPSC também a invalidez se encontra regulada no EA, e legislação complementar, sendo a prestação apelidada de pensão de aposentação (no caso dos militares, pensão de reforma).

Pode haver lugar à aposentação por invalidez voluntária, quando o trabalhador tiver cumprido o prazo de garantia e, a seu pedido, for considerado, em exame médico, absoluta e permanentemente incapaz para o exercício das suas funções. Aquela será obrigatória se for promovida pelo competente serviço ou organismo, mediante apresentação do trabalhador a exame médico.

As condições gerais relativas à obrigatoriedade de inscrição da CGA e pagamento da quota, pelo trabalhador e pelos serviços, são comuns às da proteção na velhice, bem como as regras e fórmulas de cálculo. Como condição específica para o reconhecimento do direito é necessária a confirmação de qualquer daquelas incapacidades pela junta médica da CGA¹⁹¹. O Decreto-Lei n.º 377/2007 alterou o EA, no que se refere à composição e funcionamento das juntas médicas, no sentido de dar mais garantias de defesa aos trabalhadores com incapacidades para o trabalho e de aproximar das regras em vigor ao RGSS.

A Lei n.º 52/2007 criou no seu artigo 3.º e em nome da convergência com o RGSS, a modalidade de aposentação por incapacidade absoluta geral, a situação de incapacidade permanente e absoluta para toda e qualquer profissão ou trabalho, que tem algumas especificidades, a seguir descritas, mas não incorporou esta nova condição no artigo 37.º do EA. O regime do EA, ao contrário do RGSS que integra uma incapacidade permanente relativa para a atividade habitual (a que já tinha) e uma incapacidade permanente e absoluta para toda e qualquer profissão tem, assim, duas incapacidades permanentes absolutas: uma para o exercício da função desempenhada; e outra para toda e qualquer atividade.

O prazo de garantia é de 5 anos, para o tipo de incapacidade previsto no artigo 37.º do EA, e de 3 anos, para o novo tipo criado pela Lei n.º 52/2007, podendo ser completados com tempo de inscrição e contribuição para o RGSS. Porém, a forma de contagem do tempo, no primeiro caso diverge do RGSS e, no segundo, a lei tampouco o

¹⁹¹ A sua composição e competências constam do Decreto Regulamentar n.º 1/2008, de 10 de janeiro.

clarifica. Com efeito, o acima citado artigo 3.º da Lei n.º 52/2007 nada estabelece sobre a contagem do tempo para cumprimento do prazo de garantia que, no RGSS, é feita com respeito pela densidade contributiva.

Quando o processo de avaliação da incapacidade ocorre no termo do prazo das faltas por doença, ou no seu decurso, e a decisão da junta médica da CGA for contrária ao parecer da junta médica da ADSE para o controle da doença, o trabalhador ou o serviço podem requerer junta de recurso.

O regime de aposentação por invalidez define-se com base na lei em vigor à data em que seja declarada a incapacidade pela junta médica ou homologado o seu parecer, quando lei especial o exija.

O prazo de garantia exigível aos subscritores a quem seja reconhecida a situação de invalidez, por serem seropositivos doentes de sida, que sofram de doença do foro oncológico, de esclerose múltipla ou de paramiloidose familiar e que, por essas razões, sejam declarados incapazes, é apenas de 3 anos. A respetiva pensão é calculada nos termos da Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto, que estabelece o regime especial de invalidez, sendo este também aplicável ao RGSS.

O cálculo das pensões por incapacidade permanente/invalidez aplica as mesmas fórmulas e obedece às mesmas regras do cálculo da pensão de velhice. Porém, quando a incapacidade permanente for reconhecida como absoluta para toda e qualquer profissão ou trabalho, o valor mínimo da pensão corresponde ao que é assegurado no RGSS, de forma progressiva, conforme o número de anos de serviço¹⁹².

Por fim de referir que o regime excecional de exercício de funções públicas ou de prestação de trabalho remunerado à AP por aposentados distingue a aposentação por velhice da aposentação por incapacidade (invalidez), não podendo os beneficiários desta última beneficiar daquele regime.

6.3. Pontos de convergência e divergência entre regimes

¹⁹² Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 52/2007.

Do facto de existirem duas entidades distintas a avaliar as situações de invalidez, e logo a confirmar as incapacidades (no RGSS, o SVI e no RPSC, a junta médica da CGA), com critérios distintos, poderão advir discrepâncias, pelo que se afigura de advogar a uniformização dos critérios, regras, e princípios de avaliação da invalidez.

A forma de contagem do tempo não é a mesma, pois nos termos do EA um ano corresponde a 12 meses e no RGSS os anos contam-se tendo por referência a densidade contributiva.

O RPSC prevê a incapacidade absoluta geral (para toda e qualquer profissão) que corresponde à invalidez absoluta do RGSS, e a incapacidade absoluta e permanente para o exercício da própria função, equivalente à invalidez relativa do RGSS. Embora com terminologia e alcance diferentes ambos os regimes consagram a invalidez relativa ou absoluta sendo, no entanto, considera-se ser de equacionar a uniformização dos conceitos e dos regimes de invalidez relativa e absoluta (condições de atribuição, efeitos, etc.).

No RGSS a prestação é atribuída aos beneficiários que tenham 1095 dias subsidiados por incapacidade temporária para o trabalho (doença), desde que esta se mantenha, mediante confirmação dos SVI, verificando-se uma efetiva articulação entre a situação de doença e a de invalidez no âmbito do RGSS, ao contrário do que acontece no RPSC.

Em ambos os regimes o prazo de garantia é de 3 ou 5 anos, que pode ser completado com tempo de inscrição e contribuição no outro regime.

O regime especial de proteção na invalidez previsto na Lei n.º 90/2009, para certo tipo de doenças, é comum, embora as regras continuem a ser as próprias de cada regime.

A pensão unificada por invalidez consiste na opção por uma única pensão, quando o trabalhador que ao longo da sua vida ativa descontou para o RGSS e para o RPSC, reúne as condições do último regime em que está enquadrado, tendo em conta todo o tempo com contribuições para ambos os regimes.

7. MORTE

A proteção nesta eventualidade consubstancia-se na atribuição de uma pensão de sobrevivência e de um subsídio por morte.

No âmbito da função pública, o Decreto-Lei n.º 42947, de 27.04.1960 instituiu a concessão do subsídio que visa a proteção, na eventualidade da morte, aos então funcionários e agentes da AP, tendo vindo a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 223/95, de 8 de setembro, que regula atualmente a atribuição do subsídio por morte no RPSC. No preâmbulo deste podia ler-se que *“a evolução social e a alteração das condições de vida das famílias, a progressiva harmonização entre o RGSS e o regime da função pública, preconizada na Lei n.º 28/84, tendente à unificação do sistema de segurança social, e a necessidade de simplificar o processo de atribuição do subsídio por morte e de o aproximar do referente à pensão de sobrevivência - prestação de concessão continuada na mesma eventualidade - são alguns dos fatores que aconselham que se proceda à reformulação do regime em vigor”*.

Por sua vez, no RGSS, o primeiro diploma a regular esta matéria foi o Decreto n.º 45266, de 23.09.1963, que regulamentava a estrutura, funcionamento e esquema de benefícios das caixas sindicais de previdência nas três espécies fundamentais que poderiam revestir: caixas de previdência e abono de família; caixas de pensões; caixas de seguros. A parte deste diploma respeitante à eventualidade morte foi mais tarde substituída pelo Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, atualmente em vigor.

7.1. Pensão de sobrevivência

A pensão de sobrevivência é uma prestação pecuniária mensal que visa compensar os familiares pela perda de rendimento de trabalho face à morte do beneficiário, trabalhador ou pensionista.

Aos trabalhadores integrados no RGSS é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 322/90, que estipula o reconhecimento do direito à pensão de sobrevivência dependente da verificação de um prazo de garantia de 36 meses, podendo ser requerida a todo o tempo.

Para os trabalhadores integrados no RPSC o regime de sobrevivência encontra-se regulado pelo Estatuto das Pensões de Sobrevivência (EPS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março, e legislação complementar.

No entanto, e a partir de 01.01.2006, a Lei n.º 60/2005 faz aplicar a legislação do RGSS, o Decreto-Lei n.º 322/90, aos elementos mais importantes do regime – titularidade, condições de atribuição e cálculo da pensão.

A inscrição como contribuinte do MSE, atualmente CGA, é obrigatória para os (ex-)funcionários e agentes, desde que possam completar 5 anos de inscrição até perfazer o limite máximo de idade para a aposentação ou reforma, tendo a partir de 01.01.2006, passado para 36 meses.

A atribuição da pensão aos familiares, herdeiros hábeis, do contribuinte depende dele, à data da sua morte, ter cumprido este prazo de garantia contando, para o efeito, o tempo de inscrição obrigatória nas instituições de SS.

A pensão deve ser requerida no prazo de 12 meses a partir da data do óbito do contribuinte ou passado esse prazo. Com vista a aferir os titulares do direito à pensão haverá que distinguir dois períodos:

- por óbito ocorrido até 31.12.2005: o cônjuge sobrevivente; o divorciado e o separado judicialmente de pessoas e bens, se tiverem direito a pensão de alimentos; a pessoa que vivia em união de facto; os filhos (ou adotados) solteiros menores de 18 anos, até aos 21, se frequentarem com aproveitamento o ensino médio ou equiparado e até aos 24 anos, nas mesmas circunstâncias, o ensino superior ou equiparado e, ainda, sem limite de idade, se portadores de deficiência que os incapacite para o trabalho; os netos, desde que, além das condições anteriores, sejam órfãos de pai e mãe ou, não se verificando esta situação, não possam prover ao seu sustento; os ascendentes, desde que vivessem a cargo do contribuinte à data da sua morte¹⁹³.
- óbito de trabalhador no ativo ocorrido após 01.01.2006, ou subscritor da CGA, aposentado a partir da mesma data, com base na fórmula de cálculo constituída pelas duas parcelas, e ainda de subscritor inscrito depois de 01.09.1993: o cônjuge sobrevivente, o divorciado e o separado judicialmente de pessoas e bens, se tiverem direito a pensão de alimentos; a pessoa que vivia em união de facto;

¹⁹³ Os três primeiros grupos preferem relativamente ao último, bem como os filhos aos netos de quem sejam progenitores.

os descendentes, ainda que nascituros, incluindo os adotados plenamente, bem como os enteados que tivessem direito a pensão de alimentos, se tiverem menos de 18 anos; se maiores de 18 anos, desde que não exerçam atividade profissional que obrigue a enquadramento em regime de proteção social e, cumulativamente, frequentem o ensino secundário ou equivalente ou superior até aos 25, ou o ensino superior de ao nível de mestrado, curso de pós-graduação, preparem tese de licenciatura ou de doutoramento ou frequentem estágio de fim de curso até aos 27; sem limite de idade, se portadores de deficiência que os incapacite para o trabalho; os ascendentes, desde que vivessessem a cargo do contribuinte à data da sua morte e não existam cônjuges, ex-cônjuges ou descendentes.

A pensão é devida desde o primeiro dia do mês seguinte àquele em que se verificar o óbito, quando pedida nos 12 meses imediatamente seguintes ou, desde o dia 1 do mês seguinte ao da apresentação do requerimento, se pedido em prazo posterior.

O herdeiro que se habilita à pensão de sobrevivência tem direito ao pagamento de uma pensão provisória, dentro dos 60 dias posteriores à data da morte, cujo valor corresponderá aproximadamente ao da pensão definitiva.

O valor da pensão, por óbito ocorrido até 31.12.2005, ou depois desta data em caso de subscritor ou aposentado com base na fórmula de cálculo da EA anterior às alterações introduzidas pela Lei n.º 60/2005, é igual a metade da pensão de aposentação que o contribuinte esteja a receber na data da sua morte ou à que teria direito nessa mesma data, se ainda estivesse no ativo.

O cálculo das pensões devidas por óbitos ocorridos depois de 01.01.2006, corresponde a 50% da 1ª parcela de pensão de aposentação atribuída (depois de 01.01.2006) ou a que o falecido teria direito à data da morte, mais o valor que resultar da aplicação das regras do RGSS à 2.ª parcela¹⁹⁴.

¹⁹⁴ O cônjuge e ex-cônjuge – 60% ou 70%, consoante sejam 1 ou mais que 1; os descendentes – 20%, 30% ou 40%, conforme sejam 1, 2 ou mais, se houver cônjuge ou ex-cônjuge com direito a pensão, caso contrário, 40%, 60% e 80% para 1, 2 ou mais de 2; os ascendentes – 30%, 50% ou 80%, conforme sejam 1, 2 ou 3 ou mais.

Os montantes obtidos, em cada caso, são repartidos por igual valor entre os titulares do direito à pensão incluídos dentro de cada grupo. A verificação da extinção do direito ou o aparecimento de novo titular implica a renovação do cálculo e redistribuição dos montantes também dentro de cada grupo.

É abonado, em cada ano, um subsídio de Natal e um 14.º mês de valor igual ao da pensão¹⁹⁵. A atualização das pensões é efetuada em função da que se verificar para as pensões de aposentação ou reforma e nos termos que forem fixados pelo Governo.

Só é contado o tempo em relação ao qual tenha havido ou venha a haver pagamento das quotas obrigatórias ou situação equivalente à entrada de contribuições, cujo valor mensal, por parte do trabalhador, é de 3% das remunerações sobre as quais também incide a contribuição para a CGA e por parte das entidades empregadoras 3,75%¹⁹⁶.

7.2. Subsídio por morte

O subsídio por morte é uma prestação atribuída por ocasião de falecimento de trabalhador ou aposentado, paga de uma só vez, e que tem por finalidade compensar o acréscimo de encargos que se fazem sentir com maior premência logo após a morte, tendo em vista facilitar a reorganização da vida familiar.

Tal como na pensão de sobrevivência, aos trabalhadores integrados no RGSS, é também aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 322/90.

Nos termos deste diploma são titulares do direito às prestações aos cônjuges e ex-cônjuges; descendentes, ainda que nascituros, incluindo os adotados plenamente; e os ascendentes, não estando a sua atribuição sujeitam à verificação de qualquer prazo de garantia. O montante do subsídio por morte é igual a três vezes o valor do IAS, conforme consta do artigo 32.º, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 13/2013.

O prazo para requerer o subsídio por morte é de 180 dias a contar da data do falecimento do beneficiário ou da data do seu desaparecimento nos casos de presunção.

¹⁹⁵ Decretos-Leis n.º 372/74, e 496/80.

¹⁹⁶ Artigo 18.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

Por sua vez, aos trabalhadores integrados no RPSC, é aplicável o Decreto-Lei n.º 223/95 e a Portaria n.º 385/95 (2.ª série), de 7 de dezembro de 1995¹⁹⁷, sendo que caso se trate de aposentados atender-se-á ao artigo 83.º do EA¹⁹⁸.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 308/83, de 1 de julho, por ocasião da morte pode ainda haver lugar à compensação das despesas normais efetuadas com a translação dos respetivos corpos ou cinzas dos militares ou funcionários e agentes da administração central e local e dos institutos públicos, falecidos na efetividade de serviço, fora do País ou do seu domicílio necessário.

A concessão do subsídio por morte não exige o cumprimento de qualquer prazo de garantia e é atribuído aos familiares dos trabalhadores da AP que, à data da morte, com ele vivassem em comunhão de mesa e habitação e satisfaçam ainda outras condições.

Quando se verificar a existência de vários familiares com direito ao subsídio, o montante global deste é dividido em partes iguais pelo cônjuge ou pessoa em união de facto, conforme o caso, e os descendentes, sendo também dada preferência a estes dois tipos de familiares relativamente aos restantes. Se concorrerem ascendentes e outros parentes, o montante do subsídio é dividido em duas partes iguais, subdividindo-se cada uma delas pelo número dos correspondentes titulares.

O subsídio por morte só é pago quando os seus titulares não recebam outro de idêntica natureza, concedido pelo mesmo facto por outro regime de SS de inscrição obrigatória.

São os serviços processadores das remunerações a que pertencia o trabalhador falecido que organizam o processo de atribuição do subsídio e asseguram o pagamento respetivo, no entanto caso se trate de aposentados esta responsabilidade cabe à CGA. O subsídio deve ser requerido pelos interessados, no prazo de 1 ano a contar da data do

¹⁹⁷ Aprova o modelo de requerimento do subsídio de morte de funcionário ou agente do estado.

¹⁹⁸ De acordo com o qual as pessoas de família a cargo dos aposentados têm direito a receber, por morte destes, um subsídio correspondente a um número de pensões igual ao dos meses de vencimento que a lei concede por morte dos trabalhadores, com o limite máximo de três vezes o IAS, sendo para efeitos da concessão do subsídio aplicável o regime fixado para os subsídios por morte dos trabalhadores no ativo.

falecimento ou do desaparecimento, em impresso próprio e acompanhado dos documentos exigidos.

O subsídio por morte é igual a três vezes o valor da remuneração mensal, suscetível de pagamento de quota para a CGA, a que o funcionário ou agente tem direito à data do seu falecimento, com o limite máximo de três vezes o IAS.

Caso não existam familiares titulares do direito ao subsídio que satisfaçam as condições legalmente exigidas, pode ser reembolsada das despesas efetuadas com o funeral a pessoa que prove tê-las realizado, com o limite do valor do subsídio não atribuído.

7.3. Pontos de convergência e divergência entre regimes

No RGSS têm direito à respetiva prestação os mesmos familiares que no RPSC, sendo a regra de preferência também idêntica, no entanto o RPSC não considera os ex-cônjuges como titulares, enquanto o RGSS abrange os ex-cônjuges.

O limite máximo do subsídio por morte é o mesmo em ambos os regimes, ou seja, três vezes o valor do IAS.

Na falta de titulares do direito ao subsídio por morte, está prevista, em ambos os regimes, a possibilidade de reembolso das despesas de funeral à pessoa que prove tê-las realizado, com o limite de 3 vezes o valor do IAS.

A Lei n.º 60/2005 estabeleceu, no n.º 2 do artigo 6.º, a aplicação das regras do RGSS, por óbito de todos os subscritores da CGA inscritos a partir de 01.09.1993, realizando assim a convergência do RPSC com o RGSS nesta matéria. No âmbito da convergência foram ressalvados dois grupos de subscritores, para os quais se mantém ainda a aplicação do EPS:

- óbitos de trabalhadores e aposentados cuja pensão de aposentação continua a ser calculada ou atribuída com base no EA em vigor em 31.12.2005;
- óbitos de trabalhadores e aposentados cuja pensão de aposentação é calculada ou atribuída com base nas regras introduzidas pela Lei n.º 60/2005, passando a ser constituída por duas parcelas, P1 e P2, sendo o EPS aplicado em pleno apenas à primeira parcela, aplicando-se já à segunda as regras do RGSS.

IV. UMA PROMESSA DE CONVERGÊNCIA

Com vista a cumprir o seu propósito, a presente dissertação começou por traçar algumas considerações relativamente aos antecedentes da proteção social, e num contexto internacional e nacional, tendo-se seguido uma análise ao quadro legal existente e logo à identificação dos pontos nevrálgicos da proteção/desproteção social.

Importa agora perquirir sobre o efetivo significado e pertinência da convergência das eventualidades dos dois regimes em crise, e sobre o caminho que tem sido percorrido com vista a alcançar esse objetivo.

Na verdade, foi com a Lei n.º 4/2009 que foi dado o maior passo no sentido da concretização da convergência, tendo-se iniciado a construção, a prazo, de um único regime de proteção social aplicável a todos os trabalhadores. Por outro lado, criou-se o RPSC que passou a garantir aos respetivos beneficiários uma proteção social efetiva e integrada, plena e expressamente enquadrada no SSS, concretamente no sistema previdencial, e que progressivamente deveria adotar todos os seus princípios, conceitos, condições de atribuição das prestações e outras regras gerais e específicas. Em suma, aquela lei concretizou o imperativo da convergência do RPSFP com o RGSS, constante do artigo 104.º da Lei n.º 4/2007, através de dois movimentos simultâneos: fez convergir o RPSC, que criou, e unificou no RGSS os futuros trabalhadores, inaugurando uma nova realidade, uma visão global e articulada deste regime.

Com efeito, e como já tivemos oportunidade de referir, o tema da convergência ou unificação é sistemático. O Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de junho, que reviu o EA, é demonstrativo dessa intenção, fazendo referência à obrigação constitucional de um sistema unificado (opção plasmada na 1.ª LBSS), e à necessidade de “*harmonização sistemática dos vários regimes de proteção social*”, numa visão reformatória a médio e longo prazo, e cujas reformas “*permitam elidir desde já algumas das distorções desfavoráveis aos funcionários e aos agentes do Estado e demais entidades públicas abrangidas, aproximando o seu regime de aposentação de regras já vigentes na previdência social do setor privado*”.

A propósito do significado da convergência Ilídio das Neves, ao comentar a 3.ª LBSS, referia que este era caracterizado pela ambiguidade e pela elasticidade, podendo

entender-se como um espectro que vai desde aproximações entre regimes jurídicos até à pura e simples uniformização¹⁹⁹.

O facto de o RPSC ter sido um regime de proteção social nascido exclusivamente para os trabalhadores ao serviço da AP e de forma intrinsecamente ligada a essa relação laboral, determinou uma das suas características mais relevantes: estabelecimento de uma relação de trabalho e uma relação de SS entre o trabalhador, ou a sua família (os beneficiários do regime). O empregador público veste simultaneamente o papel de empregador (enquanto órgão e serviço da AP) assumindo as responsabilidades inerentes à relação de trabalho, e de entidade de SS. Contrariamente, no regime laboral privado (e relativamente aos trabalhadores com VEP beneficiários do RGSS), as diferentes relações e responsabilidade são assumidas por instituições distintas.

Assim, o objetivo de fazer convergir/unificar os dois regimes de proteção social existentes para os trabalhadores em funções públicas, desde há muito apregoado, tem-se revelado uma tarefa árdua, face à multiplicidade de regimes existentes e da própria complexidade que estes encerram.

Importa também fazer nota ao facto do SSS português se ter desenvolvido tardiamente, que explica o ritmo mais acentuado de crescimento da despesa pública, quando comparado com os outros Estados-Membros. Esta circunstância, aliada à evolução demográfica projetada para as próximas décadas, colocou e coloca importantes desafios às finanças públicas nacionais. Na verdade, e como refere Nazaré da Costa Cabral, *“a segurança social é hoje e cada vez mais condicionada pela “questão” demográfica”*²⁰⁰.

Deste modo, e em tempos de crise com os que temos vivido nas últimas décadas²⁰¹, face ao real problema da (in)sustentabilidade financeira do sistema de pensões, o objetivo da convergência direcionou-se essencialmente para uma

¹⁹⁹ NEVES, Ilídio das - Lei de Bases da Segurança Social: Comentada e Anotada. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 55.

²⁰⁰ CABRAL, Nazaré da Costa - Contribuições para a Segurança Social. p. 6.

²⁰¹ Relembramos os recentes compromissos assinados pelo Governo Português, designadamente o do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e o Tratado Orçamental, o qual tem natureza vinculativa, e que obrigam o Estado a reduzir o défice através da diminuição da dívida pública.

eventualidade, a velhice, porquanto aí residiam as maiores divergências, principalmente no que ao valor das pensões respeita.

Sobre esta diferença, Pereira da Silva refere que *“a necessidade da convergência entre os diferentes regimes de pensões é tanto uma questão de equidade entre trabalhadores do sector privado e sector público como uma questão de ética social”*. Acrescentando que em todas as reformas da SS a questão da convergência foi levantada, mas nunca totalmente regularizada²⁰².

O Livro Branco da SS, publicado após a 1ª LBSS, relativamente à convergência das pensões, afirmava *“não ter existido nos últimos dez anos nenhuma convergência efetiva, uma vez que o benefício médio atribuído por cada um dos sistemas se mantém igualmente distanciado: a pensão média de aposentação paga pela CGA continua a ser 3,5 a 4 vezes superior à pensão média de reforma do regime geral contributivo”*²⁰³.

O alargamento do campo de aplicação pessoal dos regimes contributivos da SS ao emprego público, incorporando neles mais gente em atividade, na expectativa de mais contribuições sociais a cobrar, foi segundo Fernando Ribeiro Mendes uma das faces da reforma da SS de 2006/2007. Com a criação de um novo estatuto laboral convergente com as regras do sector privado, a que se aplicam a regras de formação da pensão do RGSS, encerrou-se definitivamente a CGA. Nas palavras deste autor também as gerações mais jovens que tinham vindo a beneficiar de um crescente aumento da proteção na parentalidade, viram este crescimento ser travado com o PEC 2010-2013. Faz notar que a proteção na invalidez foi também prejudicada, na medida em que se passou a reduzir, quase exclusivamente às situações de incapacidade total²⁰⁴.

Sendo o RPSC, em matéria de pensões, regime de repartição puro (*pay-as-you-go*), sendo as contribuições dos trabalhadores usadas para pagar as pensões, Gouveia e Sarmiento (2002), referia que no início este sistema *“exigia um baixo esforço financeiro*

²⁰² SILVA, Carlos Manuel Pereira da - O Futuro do Seguro Social: Regressar ao essencial no contexto do Modelo Social Europeu. In Por onde vai o Estado Social em Portugal?. Coord. MENDES, Fernando Ribeiro; CABRAL, Narazé da Costa. Porto: Vida Económica, 2014. p. 178.

²⁰³ COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL - Livro Branco da Segurança Social. Lisboa: INA, 1998, p. 84.

²⁰⁴ MENDES, Fernando Ribeiro - Segurança Social: O Futuro Hipotecado. pp. 131 - 132.

*ao sector público. O rácio da dependência era baixo, quer devido à reduzida esperança de vida após a reforma, quer porque o número de funcionários públicos era crescente. À medida que o sistema amadureceu as tensões do sistema de repartição tornaram-se mais explícitas e as contribuições no sector público tiveram de crescer*²⁰⁵.

Deste modo, mostra-se imperioso assumir a necessidade de consolidar a CGA com a SS, pois nas palavras de Pinheiro hoje não faz qualquer sentido analisar a sustentabilidade isolada das partes, atendendo que desde 2005 que a CGA está fechada a novos subscritores²⁰⁶. Este autor refere ainda que “*considerando apenas os últimos dez anos, tivemos em 2005 o “fecho” da CGA a novas inscrições de funcionários públicos e o início de um processo de convergência gradual para as condições de reforma aplicáveis na Segurança Social propriamente dita. Em 2006/2007 foi a vez desta última, com a aprovação de um pacote de medidas de reforma justificado pela necessidade de garantir a sua sustentabilidade financeira a longo prazo. Ainda antes do início do PAEF, foi acelerada a convergência das condições de formação das pensões da CGA que tinha sido aprovada em 2005. Com o PAEF, o ritmo das alterações aos regimes da CGA e da Segurança Social aumentou substancialmente, com a aprovação sucessiva de medidas explicadas simultaneamente com a necessidade de obter poupanças orçamentais e com preocupações de sustentabilidade financeira*”²⁰⁷.

Assim, a sustentabilidade do sistema nacional de pensões não é, como vimos, um tema novo e, nas palavras de Nazaré da Costa Cabral, falar em sustentabilidade da SS implica falar da sustentabilidade do sistema de pensões (no contexto de regimes *pay-as-you-go*), bem como da dívida associada²⁰⁸.

²⁰⁵ GOUVEIA, Miguel; SARMENTO, Luís Morais - Financiamento das Pensões dos Funcionários Públicos em Portugal: Estimativas de impacto de longo prazo nas finanças públicas. Boletim Económico do Banco de Portugal. Junho (2002). p. 42.

²⁰⁶ PINHEIRO, Maximiliano - Segurança Social: Que futuro? Algumas questões para discussão, Ciclo de seminários: “Sextas da Reforma”. 06.06.2014.

²⁰⁷ PINHEIRO, Maximiliano - Segurança Social: Que futuro?

²⁰⁸ CABRAL, Nazaré da Costa – A sustentabilidade da Segurança Social. In *Justiças entre Gerações, Perspetivas interdisciplinares*. Coord. SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. p. 392.

Também a propósito da sustentabilidade do sistema Maria Inês de Oliveira Martins refere que é importante olhar para o rácio resultante da relação entre os trabalhadores contribuintes e os pensionais (taxa de dependência), em vez de atender somente ao rácio da população em idade ativa *versus* sujeitos que não a integram. Sublinhando a importância de políticas de emprego com vista a aumentar o número de trabalhadores contribuintes, a autora lamenta que estas não façam parte do debate político em torno da sustentabilidade do SSS²⁰⁹.

Tendo por base os riscos/fatores demográficos, económicos, políticos, sociais e institucionais associados²¹⁰, foram aplicadas reformas que se traduzem em diversas alterações legislativas que tiveram como principal resultado: encerramento da CGA a novos subscritores, introdução do fator de sustentabilidade²¹¹ e aumento da idade da reforma/aposentação, nomeadamente por imposição do PAEF 2011-2014. Mais, as instituições comunitárias e internacionais têm vindo a apregoar a necessidade de ajustar os sistemas nacionais a políticas de sustentabilidade, de que são exemplo contributos como o Livro Verde e o Livro Branco das pensões²¹², e as publicações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)²¹³.

A propósito do tema da convergência das pensões, haverá também que recordar ulteriores tentativas de convergência, nomeadamente a preconizada pelo Decreto n.º

²⁰⁹ MARTINS, Maria Inês de Oliveira - Do Direito à Segurança Social. Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. LVI: (2013). doi: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4260_56_2. p. 194-195.

²¹⁰ Sobre estes *vide* ROSALINO, Hélder - Fundamentos à Proposta de Lei que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social com o regime geral da segurança social. Revista E-Pública. 1:1 (2014) 97-135.

²¹¹ A reforma da Segurança Social, operada em 2006/2007, não resolveu o problema da sustentabilidade das pensões a longo prazo e foi responsável por uma descida dos níveis de proteção da população ativa, bem como nos novos reformados face à introdução do fator de sustentabilidade. Fernando Ribeiro Mendes considera que será necessário proceder à correção dos efeitos provocados pela aplicação cega do fator de sustentabilidade, porquanto é necessário tratar de modo diverso o que é diferente, ou seja isentando os baixos rendimentos da sua aplicação, operando a indispensável “*afinação*” daquela reforma. - MENDES, Fernando Ribeiro - Segurança Social: O Futuro Hipotecado, p. 136.

²¹² A reforma das pensões na UE está em estudo desde 2010, ano em que o Livro Verde da Comissão Europeia, “*Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros*”, lançou o debate sobre os desafios com que se defrontam os sistemas de pensões. Em 2012, o Livro Branco da Comissão Europeia com o mesmo nome, reflete os resultados da consulta lançada pelo Livro Verde, dando principal destaque à necessidade de constituir poupanças-reforma complementares seguras.

²¹³ Das quais se destacam-se as publicações anuais *Pensions at a Glance*.

187/XII da Assembleia da República n.º 187/XII²¹⁴, objeto do Acórdão do TC n.º 862/2013, de 19 de dezembro, que se pronunciou pela inconstitucionalidade das alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto, com base na violação do princípio da confiança, ínsito no princípio do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º da CRP.

A medida envolvia dois direitos constitucionalmente previstos, a saber: o direito à SS e o direito à proteção dos idosos (ou na velhice), e a sua relação com o princípio da igualdade e da proteção da confiança. Não obstante, da exposição de motivos daquela proposta era possível retirar a sua ipseidade: maior valor médio das pensões pagas pela CGA face ao RGSS, o que leva a reforços orçamentais através de verbas extraordinárias para assegurar o equilíbrio orçamental. Assim, defendia-se a necessidade de garantir a igualdade proporcional entre o RGSS e a CGA, principalmente quanto às formas de cálculo, e garantir a equidade entre gerações²¹⁵.

O grupo visado pelo Decreto n.º 187/XII eram os atuais beneficiários de pensões em pagamento da CGA, isto é, os indivíduos em situação de especial vulnerabilidade, pois devido à sua saída da vida ativa não possuem a mesma facilidade de readaptação a condições económicas mais exigentes²¹⁶.

Essencialmente, através de uma alteração ao EA, o diploma propunha a aplicação de uma taxa de corte de 10% do valor da pensão, aos pensionistas que auferiam pensões

²¹⁴ Estabelecia mecanismos de convergência do RPSC com o RGSS, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 60/2005, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, e à alteração do EA, revogando normas que estabeleciam acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no âmbito da CGA.

De notar que as alterações ao Decreto-Lei n.º 503/99, foram publicadas pela Lei n.º 11/2014. – *vide* nota de rodapé 183.

²¹⁵ Sobre o princípio da justiça intergeracional, Suzana Tavares da Silva afirma que este é mais fácil de promover num sistema de SS, cabendo ao Estado garantir que em cada momento histórico e económico que a proporção entre as contribuições e as pensões seja adequada. - SILVA, Suzana Tavares da - O problema da justiça intergeracional em jeito de comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, *Justiça Tributária* (2013) 6-18.

Por sua vez, João Loureiro afirma que a sustentabilidade da SS não se deve confundir com justiça intergeracional, porquanto podem existir SSS que, do ponto de vista económico-financeiro sejam sustentáveis a médio prazo, mas não seja necessariamente justos do ponto de vista intergeracional. - LOUREIRO, João Carlos - *Adeus ao Estado Social?*, p. 279.

²¹⁶ No Acórdão n.º 369/97 e reafirmado no Acórdão n.º 187/2013: “*a passagem à situação de reforma e a dependência dos sistemas de pensões constituem frequentemente um importante fator de vulnerabilização e de precarização da vida das pessoas idosas*”.

a partir dos €600,00, bem como impunha uma redução em 10% do valor das pensões de sobrevivência, previstas no EPS, cujo valor líquido mensal fosse superior a €600,00 com o objetivo de fazer convergir o regime da CGA com o da SS, atendendo à insustentabilidade crescente do primeiro.

Itera-se que as circunstâncias que existiam quando os pensionistas iniciaram as suas contribuições para o sistema alteraram-se drasticamente ao longo dos anos, sendo a realidade atual imparagonável. Estas mudanças agravaram ainda mais o desequilíbrio existente no orçamento da CGA, recorrendo-se sistematicamente a transferências do Orçamento de Estado para assegurar o pagamento de pensões.

Em defesa das medidas Hélder Rosalino, Secretário de Estado da Administração Pública à data, referia que este processo de convergência das regras das pensões “*tem por base o reconhecimento de que as regras de acesso e de formação da pensão foram, ao longo de décadas, bastante mais favoráveis do que as que vigoram para os trabalhadores do setor privado, gerando diferenças que chegaram a atingir os 50%*”, definindo como propósito das medidas: assegurar maior equidade entre sistemas e entre gerações e contribuir para o imperativo inadiável de equilíbrio financeiro do sistema de pensões público e das próprias finanças públicas²¹⁷.

Hélder Rosalino acrescentava ainda que “*as reduções que resultem do recálculo das pensões poderão ser revertidas logo que a capacidade económica do País e o nível de equilíbrio financeiro do Estado, aferidos objetivamente pelo crescimento nominal do PIB e pelo saldo orçamental, o permitam*”²¹⁸, o que se afigura contraditório face à ideia de que esta seria uma medida fruto da reiterada necessidade de convergência de regimes.

Contrariamente, o Acórdão refere-se a esta medida como “*avulsa, isolada, ad hoc, que se concretiza numa simples ablação abrupta do montante das pensões. Ela não se insere num contexto de reforma sistemática, não sendo enquadrada em medidas estruturais que se preocupem em assegurar, de forma transversal, o interesse da*

²¹⁷ ROSALINO, Hélder - Fundamentos à Proposta de Lei que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social com o regime geral da segurança social. p. 100.

²¹⁸ ROSALINO, Hélder - Fundamentos à Proposta de Lei que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social com o regime geral da segurança social, p. 101.

convergência a outros níveis. É uma medida que não visa apreender o sistema de proteção social na sua globalidade, perspetivando-o apenas de forma unilateral através da preocupação de corte imediato nas pensões atribuídas pela CGA”.

A postura do TC no referido Acórdão, por muitos criticada por se intrometer na esfera política decisória²¹⁹, é defendida por Nazaré da Costa Cabral na medida em que soube delimitar o problema central em causa: “*aferir a tolerabilidade da restrição do direito à pensão em face do problema da tutela da confiança*”²²⁰.

Destarte, importa lembrar as críticas de Maximiliano Pinheiro ao facto de não existir uma cultura governamental de avaliação de políticas públicas, nomeadamente na área da SS²²¹, a que se juntam as palavras de João Carlos Loureiro sobre “*políticas desgarradas*” de SS. Este autor alerta para a forma como esta tem vindo a sofrer desastres, em virtude de “*políticas desgarradas e de mera conjuntura, cronopoliticamente desadequadas*”²²². Assim, sublinha-se a importância da construção de modelos e bases de SS, pensados a longo termo, e não assentes apenas e tão só em exigências de ordem financeira e económica, vividas no imediato.

Na verdade, estas políticas isoladas e alterações sistemáticas de legislação, assentes em motivações estritamente económico-financeiras poderão comprometer a própria ideia de convergência, porquanto muitas vezes resultam na criação de um quadro legal cada vez mais complexo e compartimentado, gerador de injustiças relativas.

Recentemente, a Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, que aprova as grandes opções do plano para 2016-2019, veio assumir a promessa do Governo em realizar uma avaliação rigorosa da situação do SSS, com vista a melhorar a respetiva sustentabilidade (financeira, económica e social), e encontrar novas fontes de financiamento,

²¹⁹ COUTINHO, Luís P. Pereira – A “convergência de pensões” como questão política. E-Pública. 1:1 (2014) 50-68.

²²⁰ CABRAL, Nazaré da Costa - Convergência do Regime de Proteção Social da Função Pública com o Regime Geral da Segurança Social, Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, de 7 de janeiro (Processo 1260/13, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro). Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. 6:4 (2014). p. 282

²²¹ PINHEIRO, Maximiliano - Segurança Social: Que futuro?

²²² LOUREIRO, João Carlos - Adeus ao Estado Social?, p. 33.

comprometendo-se ainda em completar a convergência entre o setor público e o setor privado. Sobre o tema “*assegurar a harmonização no progresso do regime da CGA com o RGSS*”, acrescenta ainda que “*a retoma de um percurso de convergência do Regime da CGA com o RGSS, iniciado há mais de uma década, permite a assunção de uma convergência total, passando a tratar-se de forma igual os futuros pensionistas de ambos os regimes. O Governo propõe-se adotar um regime totalmente convergente entre a CGA e o RGSS, garantindo a harmonização progressiva dos diferentes regimes no que concerne à formação e às regras de cálculo das pensões, de forma a assegurar um tratamento mais igual e a eliminar as discrepâncias que ainda subsistem*”.

Como prova isolada desta intenção temos a criação do regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários do RGSS e do RPSC com muito longas carreiras contributivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 126-B/2017, que como já referido não só teve um alcance muito reduzido em termos de universo abrangido²²³, como se encontra envolta em polémica na medida em que deixa de ser aplicado o fator de sustentabilidade e as penalizações de 0,5% por mês por antecipação face à idade normal de acesso à pensão de velhice, no entanto o beneficiário perde as bonificações previstas na lei.

²²³ Até 16.03.2018, o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social indicava terem sido aceites 9714 pensões com o novo regime.

CONCLUSÕES

Procurou-se dotar esta dissertação de uma sequência, através das diversas eventualidades, que permitisse ao leitor retirar os principais pontos de aproximação e divergência, com vista a acompanhar as soluções possíveis para a questão *sub judice*, o futuro da proteção social dos trabalhadores em funções públicas.

A proteção social não se alicerça hoje, apenas, na consciência individual ou coletiva da obrigação de prestar assistência a quem dela necessita ou de prevenir riscos que possam ser evitáveis ou cujas consequências devam ser reparadas, pressupostos que estiveram na base dos sistemas assistenciais ou de previdência. Assenta também na agnição das sociedades, transposto para as ordens jurídicas, de valores que devem nortear a vida dos homens em comunidade.

Destarte, da análise dos vários modelos de proteção social retirou-se que os níveis de assistência têm por detrás razões históricas e sociológicas determinantes. Mais, o atual modelo de proteção social em Portugal reflete a evolução económica e social verificada nas últimas décadas, bem como o movimento verificado no sentido da convergência para os níveis de proteção social verificados noutros Estados-Membros.

A decomposição do âmbito material da proteção de cada eventualidade, o seu objetivo de proteção, o enquadramento legal, nomeadamente quanto à sua cobertura, condições de atribuição, base de cálculo e montante das prestações, em cada regime, revelou-se de extrema importância para compreender a importância da adoção de soluções em convergência. Distinção relevante é também a traçada entre o ramo do Direito do Trabalho, que tem como sujeitos o trabalhador e a entidade empregadora, e o ramo da SS, na qual intervém ainda uma entidade de SS. Neste âmbito não se poderá olvidar que a relação jurídica de emprego público nasce e cresce enquanto realidade distinta das restantes relações jurídico-laborais.

A 1.^a LBSS estabelecia como princípios orientadores que os regimes de proteção social da função pública se mantinham até serem integrados no RGSS, num regime unitário; e a integração prevista deveria ser feita gradualmente através da unificação das disposições que regulam os esquemas de prestações correspondentes às diversas eventualidades, sem prejuízo de disposições mais favoráveis, correspondentes a direitos adquiridos.

As três LBSS que se lhe seguiram passaram a assumir a opção pela convergência dos regimes. No entanto, e até hoje, apenas foi feita a convergência de uma eventualidade, a parentalidade.

Relativamente às eventualidades diferidas – invalidez, velhice e morte – têm sido avançadas medidas decisivas no sentido da convergência dos regimes, através das alterações introduzidas aos diplomas que as definem e regulamentam, atrás referidas. Será, pois, de ponderar fazer a regulamentação preconizada pela Lei n.º 4/2009, completando a convergência nos regimes das restantes eventualidades.

A concretização da convergência do RPSC com o RGSS, nomeadamente no que se refere às regras de formação de direitos e de atribuição das prestações, determina a alteração progressiva de toda a regulamentação do RPSC, introduzindo a distinção entre as áreas do Direito do Trabalho e da proteção social e identificando as diferentes responsabilidades e competências decorrentes de cada uma.

A convergência pressupõe, nas eventualidades, uma definição clara da responsabilidade de cada instituição competente para a aplicação do regime, devendo ser evitadas sobreposições ou ausência de proteção, o que impõe uma coordenação entre essas entidades. Esta implica ainda alterações, na regulamentação laboral, pois ao contrário do RPSC, a remuneração deixa de ser mantida durante os períodos de ausência ao trabalho motivados pela ocorrência das eventualidades cobertas pela SS, passando a ser atribuída a respetiva prestação social, com natureza legal adequada, que substitui aquele rendimento perdido. A prestação social, baseada numa percentagem da RR, não está sujeita aos descontos que incidem sobre a remuneração (contribuições para a SS e IRS). Em alternativa, no RPSC, o montante pago com o objetivo de substituir o rendimento de trabalho perdido, tem a natureza jurídica de prestação social, todavia é qualificado legalmente como remuneração, uma vez que ainda não foi efetuada a convergência. Efetivamente, só assim poderá – com a qualificação de remuneração –, como acontece atualmente, ser objeto dos descontos sobre o rendimento e dos descontos para a própria proteção social, nas eventualidades diferidas: invalidez, velhice e morte.

A organização do RPSC mantém, no essencial, a do anterior RPSFP, ou seja, continua a ser o empregador (os órgãos e serviços da AP), a assumir as responsabilidades e as competências da concretização do direito da proteção social, cabendo à CGA, a gestão das pensões, responsabilidades e competências definidas na Lei n.º 4/2009.

O sistema de financiamento do RPSC, embora deva respeitar igualmente os princípios e regras básicas do SSS, mantém as características anteriores, isto é, prevê o pagamento de contribuições e quotizações apenas para três eventualidades – invalidez, velhice e morte – a cargo da CGA, e atribui o encargo com as restantes – doença, parentalidade, desemprego e AT e DP – diretamente aos empregadores públicos. O direito às prestações correspondentes a estas últimas eventualidades não depende, assim, de contribuições, mas tal circunstância não descaracteriza a natureza contributiva do RPSC, na medida em que a lei faz equivaler o exercício de funções a carreira contributiva.

Note-se, porém, que os trabalhadores descontam 11% e os empregadores públicos 23,75% só para 3 eventualidades, ou seja, em percentagens iguais às que os trabalhadores e entidades empregadoras suportam no RGSS para a generalidade das eventualidades (exceto, neste último caso, para os AT, cuja proteção é feita através da celebração de contratos de seguros).

A convergência presente em propostas como o Decreto n.º 187/XII, pretende, apenas e tão só, alcançar a poupança de recursos, evocando os pensionistas a contribuir para o esforço de financiamento da CGA, não sendo demonstrativas de uma visão concertada sobre o futuro do RPSC.

O aumento dos pensionistas, a escassez de contribuições e o aumento do período de benefício das pensões, associada ao aumento da esperança média de vida, são as principais causas do desequilíbrio financeiro da CGA, e levam com que o Estado contribua anualmente para a CGA com verbas superiores às que resultariam da taxa do empregador comum sucessivamente em vigor no RGSS.

Assim se pode concluir que a crise económico-financeira fez acelerar o processo de convergência, mas apenas relativamente à eventualidade velhice e no que à redução de despesa da CGA diz respeito. O cálculo das pensões dos regimes do RGSS e do RPSC continham várias disparidades entre si, quanto aos fatores da idade da reforma, tempo de contagem e prazo de garantia, diferenças de certa forma dissipadas nos dias de hoje.

BIBLIOGRAFIA

- BONOLI, Giuliano - **Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach**.
Journal of Social Policy. 26:3 (1997) 351-372. doi: 10.1017/s0047279497005059.
- BRITO, Pedro Madeira de - **À Descoberta do Empregador Público**. Revista de
Direito e de Estudos Sociais. Ano LVI (XXIX da 2ª Série): (2015) 67-100.
- CABRAL, Nazaré da Costa - **O Financiamento da Segurança Social e as suas
implicações redistributivas (Enquadramento e Regime Jurídico)**. Lisboa:
Associação Portuguesa da Segurança Social, 2001.
- CABRAL, Nazaré da Costa - **Contribuições para a Segurança Social: Natureza,
Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto
de Incerteza**. Coimbra: Almedina, 2010.
- CABRAL, Nazaré da Costa - **Convergência do Regime de Proteção Social da Função
Pública com o Regime Geral da Segurança Social, Comentário ao Acórdão
do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, de 7 de janeiro (Processo 1260/13,
Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro)**. Revista de Finanças Públicas e
Direito Fiscal. 6:4 (2014) 255-282.
- CABRAL, Nazaré da Costa; CUNHA RODRIGUES, Nuno - **Finanças dos
Subsectores - Segurança Social, Sectores Regional e Local**. Coimbra:
Almedina, 2017.
- CABRAL, Nazaré da Costa – **A sustentabilidade da Segurança Social**. In Justiça
entre Gerações, Perspetivas interdisciplinares. Coord. SILVA, Jorge Pereira da;
RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017.
- CAETANO, Marcello - **Manual de direito administrativo**. 9.ª ed. Coimbra: Almedina,
1983.
- CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES - **Relatório e Contas da Caixa Geral de
Aposentações de 2016** - Depósito legal n.º 125690/98, 2017.

- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)**. 4.ª ed. revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL - **Livro Branco da Segurança Social**, Lisboa: INA, 1998.
- COMISSÃO EUROPEIA - **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social - A evolução futura da proteção social numa perspetiva de longo prazo: Regimes de pensões seguros e sustentáveis (622 final)**. Bruxelas, 2000.
- CONCEIÇÃO, Apelles J. B. - **Segurança Social: Manual Prático**. 9.ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.
- CORREIA Sérvulo - **Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social**. Revista Estudos Sociais e Corporativos, ano VII:27 (1968).
- COUTINHO, Luís P. Pereira – **A “convergência de pensões” como questão política**. E-Pública. 1:1 (2014) 50-68.
- DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO - **Síntese Estatística do Emprego Público - 4.º trimestre de 2017**. Lisboa: DGAEP, 2017.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta - **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta - **Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986**. Análise Social. vol. XXVIII 122:3 (1993) 589-606.
- FERNANDES, Liberal - **Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- FERREIRA, Eduardo Viegas - **Modelos Sociais Europeus – Crescimento, emprego e igualdade**. Forum Sociológico. 26 (2015) 17-29. doi: 10.4000/sociologico.1184

- FERRERA, Maurizio - **The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe**. Journal of European Social Policy. 6:1 (1996) 17-37. doi: 10.1177/095892879600600102.
- GOUVEIA, Miguel; SARMENTO, Luís Morais - **Financiamento das Pensões dos Funcionários Públicos em Portugal: Estimativas de impacto de longo prazo nas finanças públicas**. Boletim Económico do Banco de Portugal. Junho (2002) 41-52.
- HERMANN, Christoph; HOFBAUER, Ines - **The European social model: Between competitive modernisation and neoliberal resistance**. Capital & Class. 31:3 (2007) 125-139. doi: 10.1177/030981680709300108.
- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes - **Acidentes de Trabalho e Responsabilidade Civil: A Natureza Jurídica de Reparação de Acidentes de Trabalho e a distinção entre as Responsabilidades Obrigacional e Delitual**. Revista da Ordem dos Advogados. 48: (1988) 773-843.
- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes - **A Reparação de Danos Emergentes de Acidentes de Trabalho**. In Estudos do Instituto de Direito do Trabalho. Coord. MARTINEZ, Pedro Romano. Volume I. Coimbra: Almedina, 2001.
- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes - **Direito do Trabalho**. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- LOUREIRO, João Carlos - **Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- MARTINEZ, Pedro Romano - **Direito do Trabalho**. 6.^a ed. Coimbra: Almedina, 2013.
- MARTINEZ, Pedro Romano; MONTEIRO, Luís Miguel; VASCONCELOS, Joana, BRITO, Pedro Madeira de; DRAY, Guilherme; SILVA, Luís Gonçalves da - **Código do Trabalho Anotado**, 9.^a ed., Coimbra: Almedina, 2013.
- MARTINS, Alda - **A Laboralização da Função Pública e o Direito Constitucional à Segurança no Emprego**. Julgar. 7 (2009) 163-184.

- MARTINS, Maria Inês de Oliveira - **Do Direito à Segurança Social**. Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. LVI: (2013) 167-212. doi: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4260_56_2
- MENDES, Fernando Ribeiro - **Segurança Social: O Futuro Hipotecado**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- MIRANDA, Jorge - **Breve nota sobre Segurança Social**. In Estudos em Memória do Professor Doutor José Dias Marques. Coord. CORDEIRO, António Menezes; ALBUQUERQUE, Ruy de. Coimbra: Almedina, 2007.
- NABAIS, José Casalta - **O financiamento da Segurança Social em Portugal**. In Estudos em Memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- NEVES, Ana Fernanda - **Relação Jurídica de Emprego Público**. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- NEVES, Ana Fernanda - **Os desassossegos de Regime da Função Pública**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. XLI:1 (2000) 49-69.
- NEVES, Ilídio das - **Os Regimes de Segurança Social numa Perspectiva de Harmonização**. In 25 anos de Proteção Social na Administração Pública (1963-1988), Coord. Ministério das Finanças. Lisboa: ADSE, 1988.
- NEVES, Ilídio das - **A Segurança Social Portuguesa: Problemas, Realidades e Perspectivas**. Lisboa: Editora Internacional, 1993.
- NEVES, Ilídio das - **Direito da Segurança Social**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- NEVES, Ilídio das - **Crise e Reforma da Segurança Social, Equívocos e Realidades**. 2.ª ed. revista. Lisboa: Montepio Geral, 1998.
- NEVES, Ilídio das - **Lei de Bases da Segurança Social: Comentada e Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- NOVAIS, Jorge Reis - **Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

- PINHEIRO, Maximiliano - **Segurança Social: Que futuro? Algumas questões para discussão**, Ciclo de seminários: “Sextas da Reforma”. 06.06.2014.
- PIRES, Miguel Lucas - **Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2013.
- RAMALHO, Maria do Rosário Palma - **Direito do Trabalho, Parte II – Situações Laborais Individuais**. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 2014.
- REPÚBLICA PORTUGUESA - **Programa de Estabilidade e Crescimento**. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2010.
- ROSALINO, Hélder - **Funções do Estado, Políticas Públicas e Administração Pública**. Revista de Ciências Sociais e Políticas. 3 (2014) 65-68.
- ROSALINO, Hélder - **Fundamentos à Proposta de Lei que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social com o regime geral da segurança social**. Revista E-Pública. 1:1 (2014) 97-135. disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000100004&lng=pt&nrm=iso
- SAPIR, André - **Globalization and the Reform of European Social Models**. JCMS: Journal of Common Market Studies. 44:2 (2006) 369-390. doi: 10.1111/j.1468-5965.2006.00627.x.
- SILVA, Carlos Manuel Pereira da - **O Futuro do Seguro Social: Regressar ao essencial no contexto do Modelo Social Europeu**. In Por onde vai o Estado Social em Portugal?. Coord. MENDES, Fernando Ribeiro; CABRAL, Narazé da Costa. Porto: Vida Económica, 2014.
- SILVA, Suzana Tavares da - **O problema da justiça intergeracional em jeito de comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013**, Justiça Tributária (2013) 3-15. disponível em: http://www.academia.edu/15350767/O_problema_da_justi%C3%A7a_intergeracional_em_jeito_de_coment%C3%A1rio_ao_Ac%C3%B3rd%C3%A3o_do_Tribunal_Constitucional_n.o_187_2013

VASQUES, Sérgio - **O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária**. Coimbra: Almedina, 2008.

JURISPRUDÊNCIA

ACÓRDÃO DO STA DE 12.11.2009, processo: 0837/09, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1164b5be550797d7802576770058b927?OpenDocument&ExpandSection=1>

ACÓRDÃO DO STA DE 19.12.2012, processo: 0920/12, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/29fd127ad66794f480257aed005c1ba9?OpenDocument&ExpandSection=1>

ACÓRDÃO DO STA DE 28.09.2017, processo: 0109/17, disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/dee6138ca8e6217a802581ad0054c240?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

ACÓRDÃO DO TC N.º 474/2002, DE 19 DE NOVEMBRO, publicado no DR, 1.ª Série de 18.12.2002, disponível em: <http://data.dre.pt/eli/ac/474/2002/12/18/p/dre/pt/html>

ACÓRDÃO DO TC N.º 62/02, DE 6 DE FEVEREIRO, publicado no DR, 2.ª Série de 11.03.2001, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020062.html>

ACÓRDÃO DO TC N.º 786/2017, DE 21 DE NOVEMBRO, publicado no DR, 2.ª Série de 16.01.2018, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170786.html?impressao=1>

ACÓRDÃO DO TC N.º 862/2013, DE 19 DE DEZEMBRO, publicado no DR, 1.ª Série de 07.01.2014, disponível em: <http://data.dre.pt/eli/actconst/862/2014/01/07/p/dre/pt/html>

ACÓRDÃO DO TCA DO SUL DE 20.10.2016, processo n.º 13317/16, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/1e616c19f9015eb78025806500398c6b?OpenDocument>