

Define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas

Exposição de motivos

A Constituição da República Portuguesa concebe o Estado português como um Estado de direito democrático assente no reconhecimento e respeito pelos direitos fundamentais. De entre o elenco dos direitos desta natureza, sobressaem os sociais, dos quais releva o direito à segurança social e solidariedade, consagrado no artigo 63.º, como um «direito de todos os cidadãos», cabendo ao Estado «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado» com a finalidade de os proteger «na doença, velhice, invalidez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou de diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho».

A concretização do direito à segurança social é efectivado pelo Sistema de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que define as bases gerais em que assenta e os seus objectivos, designadamente a concretização deste direito e a promoção da protecção social.

O sistema de segurança social – integrando o sistema de protecção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar – tem financiamento que obedece aos princípios da diversificação das respectivas fontes e da adequação selectiva, envolvendo verbas oriundas do Orçamento do Estado, das quotizações dos trabalhadores e das contribuições dos empregadores e outras. A respectiva estrutura orgânica compreende serviços integrados na administração directa e indirecta do Estado, neste caso, as denominadas instituições de segurança social.

A Lei de Bases mantém, no seu artigo 104.º e à semelhança das leis anteriores, a existência do regime de protecção social da função pública que, porém, deverá prosseguir a convergência com os regimes do sistema de segurança social, alterando a sua regulamentação por forma a obter a mesma disciplina jurídica quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e atribuição das prestações.

O direito à segurança social dos trabalhadores da Administração Pública, desde que sujeitos ao regime de emprego público, e das suas famílias tem vindo, assim, a ser concretizado através dum regime de protecção social que, enquadrando-se no sistema de segurança social como um regime especial, realiza os objectivos do seu sistema previdencial, apresentando, no entanto, características e configuração próprias que ultrapassam o âmbito específico da segurança social.

Com efeito, o designado «regime de protecção social da função pública», em vigor em 31 de Dezembro de 2005, engloba três componentes distintas – um regime especial de segurança social, os subsistemas de saúde e a acção social complementar –, sendo que as duas últimas constituem verdadeiros benefícios sociais do empregador – a Administração Pública – para os seus trabalhadores e decorrem do âmbito da relação de trabalho.

Importa relembrar que, historicamente e à medida que foram aparecendo formas diversas de protecção dos trabalhadores em geral contra os riscos sociais que foram surgindo, com a evolução da sociedade, tendo assumido especial relevância as técnicas da previdência social, o Estado foi também procedendo à criação de esquemas de protecção para os trabalhadores ao seu serviço, dando origem progressivamente a estruturas organizativas próprias que, hoje, formam uma série de organismos com competências diversas, não constituindo um conjunto orgânico com funcionamento integrado, abrangendo diferentes áreas sociais que a Constituição e a lei tratam como direitos fundamentais distintos e garantidos através de sistemas também distintos, como é o caso concretamente da segurança social e da saúde.

Igualmente foram sendo criados sistemas de financiamento considerados adequados a cada tipo de risco.

A regulamentação das técnicas de protecção adoptadas, que foi sendo elaborada de forma intrinsecamente ligada à relação laboral que lhe estava subjacente, determinou a característica mais relevante de todo o regime, que é o facto dos trabalhadores da função pública terem uma relação de trabalho especial (emprego público) e uma relação de segurança social também especial, sendo ambas estabelecidas com a mesma entidade, o empregador (a Administração Pública), ao contrário dos restantes trabalhadores que têm uma relação de trabalho distinta da relação de segurança social, sendo que a primeira é estabelecida com o empregador e a segunda com as instituições de segurança social.

Daí decorre que, em grande parte da correspondente legislação actualmente aplicável, também não há distinção entre as duas áreas de competências, ou seja, entre as prestações pagas como contrapartida do trabalho prestado, que relevam do direito laboral, e as prestações de segurança social substitutivas do rendimento de trabalho, quando este não é exercido, que relevam do direito da segurança social.

Esta situação foi especialmente patente no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que, adoptando um correcto conceito de remuneração ao definir o sistema retributivo da função pública, confundiu no seu art. 15.º «remunerações» com «prestações sociais» ao incluir estas como componentes daquele sistema.

Por outro lado, as prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho são (com excepção das pensões) concretizadas através da manutenção do direito à remuneração, sujeita ao correspondente tratamento legal, incluindo a incidência do imposto sobre o rendimento.

Apresentam, desse modo, uma natureza remuneratória, que obviamente não corresponde a contrapartida de trabalho prestado, mas a um efeito da sua não prestação, em vez de uma natureza expressa de prestação social, cujo significado na verdade representam. No entanto, uma expressão legal desajustada da verdadeira natureza das prestações não pode pôr em causa a efectivação do direito de protecção dos trabalhadores da Administração Pública em todas as eventualidades da segurança social e através das mesmas prestações previstas na lei.

A evolução deste regime de protecção social foi, no entanto, ao longo das últimas décadas, gerando ainda: novos desvios às regras iniciais, já de si sem obedecer a uma concepção coerente e global; especificidades sem fundamento lógico; situações de excepção relativamente a determinados grupos profissionais ou sectores; condições específicas, casuisticamente adoptadas, de atribuição do direito referente às mesmas eventualidades; criação de esquemas próprios em determinados organismos sobrepondo-se aos regimes gerais, cumulativamente ou não; enquadramento em diferentes regimes de segurança social, o geral e o da função pública, simultâneo ou não, em função da data de início de exercício de funções ou da natureza do vínculo laboral. Referem-se, concretamente, alguns exemplos:

- o regime de protecção social inicialmente destinado a abranger os trabalhadores do Estado, funcionários públicos sujeitos a um regime de trabalho de direito público, foi sendo frequentemente aplicado a trabalhadores vinculados por contrato individual de trabalho ou por outros vínculos laborais atípicos;

- criaram-se situações de enquadramento simultâneo em regimes de protecção social com filosofias, regras e regulamentação distintas e sem articulação entre si, originando desajustamentos insanáveis, com efectivos prejuízos quanto ao nível de protecção que deve ser assegurada. São os casos: da protecção no desemprego dos docentes do ensino básico e secundário com contrato administrativo de provimento e dos militares em regime de contrato

ou de voluntariado que são inscritos no regime geral de segurança social exclusivamente para a eventualidade do desemprego; dos funcionários e agentes, admitidos após 1 de Janeiro de 2006, que, em consequência da cessação do direito de inscrição na CGA, são enquadrados no regime geral, para as eventualidades de invalidez, velhice e morte, incluindo o subsídio por morte e a pensão de sobrevivência, e também para as prestações familiares (sendo que, por um lado, a legislação aplicável na eventualidade de doença, por exemplo, não permite, quando atingido o limite de faltas, qualquer articulação com a protecção na invalidez, entre outros desfasamentos, e, por outro, origina sérios desequilíbrios nos serviços confrontados com uma panóplia de regimes parcelares a aplicar a trabalhadores com a mesma situação jurídico-laboral); da aplicação, nalguns serviços, de regimes de protecção social decorrentes de instrumentos de negociação colectiva, agravada ainda pela subsistência, nesses mesmos serviços, de trabalhadores que estão simultaneamente abrangidos por aquele regime e pelo regime geral de segurança social ou inscritos na CGA;

- a introdução, em vários momentos, nos regimes da aposentação e das pensões de sobrevivência de regras que, visando a convergência com o regime geral, que obedece a uma lógica e filosofia estruturalmente diferentes, respeitam apenas a parte dos aspectos de todo o regime que deve convergir, criando por vezes situações de contradição e de desajustamento ou vazio legal, insanáveis ou susceptíveis de interpretações muito variadas e com deficiente sustentação jurídica;

- a coexistência, nos mesmos serviços, de trabalhadores que exercem funções com o mesmo tipo de vínculo laboral ou com vínculos diferentes e que, estando sujeitos a regimes de segurança social diferentes, total ou parcialmente, obrigam os serviços a cumprir obrigações contributivas diversas, podendo confrontar-se simultaneamente com quatro ou mais situações diferentes, quanto às entidades destinatárias, aos montantes das contribuições da sua parte, como empregadores, e da parte dos trabalhadores, às eventualidades a que aquelas se destinam,

o que implica a assunção de responsabilidades também diferentes em relação às restantes eventualidades;

- por outro lado, aquela coexistência cria um tratamento desigual dos trabalhadores da Administração Pública em matéria de segurança social, sendo que, com excepção do cálculo da pensão de aposentação, aplicável aos inscritos na CGA até 31 de Agosto de 1993, que era mais favorável originalmente e até 31 de Dezembro de 2005, a protecção social assegurada pelo regime geral é globalmente mais equilibrada, mais vantajosa e com maior garantia de uma protecção social efectiva e integrada do que a do regime da função pública, havendo ainda maior prejuízo quando o enquadramento é feito de forma espartilhada por dois regimes;

- trabalhadores sujeitos ao contrato individual de trabalho e enquadrados no regime geral de segurança social para todas as eventualidades, independentemente da existência dos acima referidos trabalhadores com o mesmo tipo de vínculo e abrangidos pelo regime de protecção social da função pública, com inscrição na CGA;

- a coexistência de trabalhadores da Administração Pública que, apenas por estarem vinculados por regimes jurídico-laborais diferentes – funcionários e agentes ou contratos individuais de trabalho –, têm ou não direito aos benefícios dos subsistemas de saúde; por outro lado, trabalhadores com o mesmo tipo de vínculo (funcionários e agentes) que têm esse direito de forma facultativa ou obrigatória, significando tal, ter ou não a opção de descontar 1,5% sobre a remuneração mensal.

Finalmente, salienta-se ainda que, apesar da criação do Serviço Nacional de Saúde, efectivando o direito universal à protecção da saúde de todos os cidadãos, consagrado no artigo 64.º da Constituição, a ADSE e os outros subsistemas de saúde da função pública, originários das técnicas de previdência então aplicadas, manöveram um carácter de obrigatoriedade de

inscrição e de pagamento de quota, confundindo a nova realidade que passou a constituir a manutenção daqueles benefícios para os funcionários, autênticos seguros de saúde à semelhança de tantos outros, com a concretização do direito à saúde, que, de facto, não significam nem podem significar.

Face a este quadro de extrema confusão, desequilíbrio, incoerência e falta de transparência do direito que deve ser assegurado aos trabalhadores da Administração Pública, em matéria de direitos sociais fundamentais, pretende-se com o presente diploma, pela primeira vez desde a consagração do direito de todos os cidadãos à segurança social e da criação do respectivo sistema, definir a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas de forma efectiva e integrada, tendo em conta o respeito pelos direitos adquiridos e em formação e o imperativo legal da realização da convergência dos regimes.

O novo regime de emprego nas administrações públicas ao consagrar o contrato de trabalho em funções públicas, com regime inspirado no Código de Trabalho e respectivo Regulamento, tornam ainda mais premente a necessidade de clarificação dos regimes de protecção social numa perspectiva de convergência com o regime geral de segurança social.

Assim, distinguem-se os benefícios sociais concedidos no âmbito da relação laboral, a ser atribuídos uniformemente a todos os trabalhadores e relevando do respectivo direito de trabalho, a saber, os subsistemas de saúde actualmente existentes e a acção social complementar, de acordo com o estabelecido no artigo 114.º da Lei n.º 12.º-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabeleceu os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações.

Por outro lado, consagra-se a protecção social que passa a constituir a concretização do direito à segurança social, através de dois regimes: o regime de protecção social unificado e o regime de protecção social convergente.

Almeja-se, assim, com o regime de protecção social unificado, consolidar ou completar o enquadramento no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem de todos os que, em 1 de Janeiro de 2006, estavam já nele inscritos para todas as eventualidades e os que foram admitidos a partir dessa data. Concretiza-se deste modo o objectivo de assegurar a protecção social de todos os trabalhadores através de um único e mesmo regime, sem prejuízo das especificidades relativas à eventualidade do desemprego decorrentes das características especiais de algumas modalidades da relação jurídica de emprego público.

Define-se também para os demais trabalhadores um regime de protecção social convergente, de forma coerente e equilibrada, visando uma protecção efectiva e integrada de todas as eventualidades, inequivocamente enquadrado no sistema de segurança social, com respeito pelos seus princípios, conceitos, objectivos e condições gerais, bem como os específicos do sistema previdencial. O regime de protecção social convergente, face ao âmbito pessoal de aplicação que agora é definido, constitui um regime fechado a partir de 1 de Janeiro de 2006.

Este regime tem uma disciplina jurídica idêntica à do regime geral no que se refere à regulamentação da protecção nas diferentes eventualidades, designadamente quanto aos respectivos objectos, objectivos, natureza, condições gerais e específicas, regras de cálculo dos montantes e outras condições de atribuição das prestações.

Porém, mantém-se, por razões de aproveitamento de meios, o modelo de organização e gestão existente, bem como o seu sistema de financiamento próprio, sem prejuízo, neste caso, da adopção das regras e critérios estabelecidos na lei de bases da segurança social e legislação complementar, nomeadamente quanto à determinação da taxa global das contribuições.

Finalmente, importa vincar que a presente lei não pretende implementar desde já o novo regime de protecção social convergente, mas construir o quadro legal enquadrador da nova realidade ora criada, que sustente a regulamentação a desenvolver e que constitua ainda um instrumento clarificador do sentido e alcance de toda a alteração, de forma a suportar uma correcta interpretação e resolução de dificuldades que, naturalmente, poderão surgir aquando da aplicação dos diplomas regulamentares que, progressivamente, virão a ser publicados.

Igualmente se realça a necessidade de assegurar uma reconversão segura do regime actual, a fazer necessariamente por etapas e acompanhada dum informação e formação tão ambiciosas e completas quanto possível.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias.

Foram observados os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio.

Assim, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Capítulo I

Disposições gerais

Secção I

Objecto e âmbito

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Artigo 2.º

Enquadramento no sistema de segurança social

A protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas enquadra-se no sistema de segurança social, aprovado pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, e concretiza os objectivos do seu sistema previdencial.

Artigo 3.º

Âmbito subjectivo de aplicação

1 – O presente diploma aplica-se a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções.

2 – A presente lei aplica-se ainda aos trabalhadores previstos no número anterior que, ao abrigo de instrumentos de mobilidade, não desempenham funções públicas, mas que, nos termos da lei, mantêm o respectivo regime de protecção social.

Artigo 4.º

Âmbito objectivo de aplicação

1 – A presente lei é aplicável aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, da administração regional autónoma e da administração autárquica.

2 – A presente lei é igualmente aplicável aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes.

3 – A presente lei aplica-se ainda a outras entidades não previstas nos números anteriores que tenham ao seu serviço trabalhadores referidos no artigo 3.º.

Artigo 5.º

Âmbito material

A protecção social integra as seguintes eventualidades:

- a) Doença;
- b) Maternidade, paternidade e adopção;
- c) Desemprego;
- d) Acidentes de trabalho e doenças profissionais;
- e) Invalidez;
- f) Velhice;
- g) Morte.

Artigo 6.º

Conceitos

Para os efeitos do disposto na presente lei e legislação que lhe seja complementar, entende-se por:

- a) «Beneficiários», os trabalhadores que sejam titulares duma relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de vinculação;
- b) «Carreira contributiva», os períodos de tempo correspondentes:
 - i) – À entrada de contribuições ou situação legalmente equiparada;
 - ii) – À equivalência à entrada de contribuições;
- c) «Contribuintes», as entidades empregadoras;
- d) «Entidade empregadora», órgão, serviço ou outra entidade referidos no artigo 4.º;
- e) «Períodos de tempo correspondentes à equivalência à entrada de contribuições», os períodos de ausência ao trabalho por ocorrência das eventualidades referidas no artigo 5.º, durante os quais não há pagamento de contribuições por não haver remuneração e que, conferindo ou não direito à atribuição das correspondentes prestações, nos termos da lei, são registados para efeitos de carreira contributiva;

- f) «Prazo de garantia», um período mínimo de contribuições ou situação legalmente equiparada que constitui condição geral de atribuição das prestações;
- g) «Regime de protecção social da função pública», a protecção social, em vigor em 31 de Dezembro de 2005, aplicável aos funcionários e agentes e a outros trabalhadores da Administração Pública, constituída pelas componentes de regime especial de segurança social, subsistemas de saúde e acção social complementar;
- h) «Remuneração de referência», o valor médio das remunerações registadas durante um determinado período de tempo, variável de acordo com a regulamentação de cada eventualidade, que constitui a base de cálculo das respectivas prestações;
- i) «Situação legalmente equiparada a entrada de contribuições», exercício de funções equiparado a carreira contributiva relativamente às eventualidades que, no regime de protecção social convergente, não exigem o pagamento de contribuições;
- j) «Totalização de períodos contributivos», solução utilizada na articulação entre regimes de protecção social, que se traduz no facto de períodos contributivos ou situação equivalente verificados num regime sejam relevantes noutro, quer para abertura do direito à protecção, designadamente o cumprimento de prazo de garantia, quer para o cálculo do valor das prestações;
- l) «Trabalho efectivo», o trabalho realmente prestado pelo trabalhador nas entidades empregadoras.

Secção II

Concretização da protecção social

Artigo 7.º

Regimes da protecção social

A protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas concretiza-se através de:

- a) Um regime de protecção social unificado que enquadra os trabalhadores no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, na sua organização e no seu sistema de financiamento, sendo-lhes aplicável a respectiva legislação;
- b) Um regime de protecção social convergente que enquadra os trabalhadores numa organização e sistema de financiamento próprios, com regulamentação de todas as eventualidades, quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e de atribuição das prestações, incluindo o cálculo dos respectivos montantes, em convergência com o regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

Capítulo II

Regime de protecção social unificado

Artigo 8.º

Âmbito pessoal

O regime de protecção social unificado aplica-se:

- a) A todos os trabalhadores que são titulares de relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de vinculação, constituída a partir de 1 de Janeiro de 2006;
- b) Aos demais trabalhadores, titulares de relação jurídica de emprego constituída até 31 de Dezembro de 2005 com entidade empregadora, abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

Artigo 9.º

Enquadramento no regime geral de segurança social

Os trabalhadores previstos no artigo anterior estão abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, a seguir designado por regime geral, sendo

inscritos obrigatoriamente nas instituições de segurança social, na qualidade de beneficiários, com as especificidades previstas no presente capítulo, relativamente à eventualidade de desemprego.

Artigo 10.º

Obrigações contributivas

1 – Os beneficiários, previstos no artigo anterior, e as respectivas entidades empregadoras, na qualidade de contribuintes, participam no financiamento do regime geral com quotizações e contribuições, respectivamente, nos termos da legislação aplicável.

2 – O montante das quotizações e das contribuições é determinado pela aplicação das taxas legalmente previstas às remunerações que, nos termos do regime geral, constituem base de incidência contributiva.

3 – A obrigação contributiva das entidades empregadoras constitui-se com o início do desempenho de funções dos trabalhadores ao seu serviço.

Artigo 11.º

Desemprego

A protecção na eventualidade de desemprego dos trabalhadores que exercem funções públicas nas condições referidas no artigo 10.º da Lei n.º 12.º-A/2008, de 27 de Fevereiro, é objecto de medidas específicas, designadamente em matéria de taxa contributiva.

Capítulo III

Regime de protecção social convergente

Secção I

Disposições gerais

Artigo 12.º

Âmbito pessoal

O regime de protecção social convergente aplica-se aos trabalhadores que sejam titulares de relação jurídica de emprego público, independentemente da modalidade de vinculação, constituída até 31 de Dezembro de 2005 e que não estejam abrangidos pelo disposto na alínea b) do artigo 8.º.

Artigo 13.º

Beneficiários e contribuintes

1 – Consideram-se beneficiários e contribuintes do regime de protecção social convergente, respectivamente, os trabalhadores previstos no artigo anterior e as correspondentes entidades empregadoras.

2 – Os trabalhadores previstos no número anterior que vejam alterada a sua relação jurídica de emprego público, designadamente por mudança da modalidade de vinculação ou por aplicação de instrumentos de mobilidade, não perdem a qualidade de beneficiários do regime de protecção social convergente.

Artigo 14.º

Natureza contributiva

1 – O exercício de funções dos trabalhadores é equiparado a carreira contributiva, relativamente às eventualidades referidas nas alíneas a), b), c) e d) do artigo 5.º.

2 – Participam no financiamento do regime de protecção social convergente os trabalhadores e as respectivas entidades empregadoras, através de, respectivamente, quotizações e contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), relativamente às eventualidades referidas nas alíneas e), f) e g) do artigo 5.º.

3 – As entidades empregadoras participam ainda no financiamento da eventualidade referida na alínea d) do artigo 5.º com uma contribuição para a CGA que lhes é especificamente imputada.

4 – Os montantes das quotizações e contribuições, previstas nos números 2 e 3, resultam da aplicação das respectivas taxas sobre as remunerações que constituem base de incidência contributiva.

5 – As remunerações e as taxas previstas nos n.ºs 2 a 4 são definidas por decreto-lei, em convergência com os critérios do regime geral.

Secção II

Princípios e objectivos

Artigo 15.º

Princípios

1 – Ao regime de protecção social convergente aplicam-se os princípios gerais constantes dos artigos 5.º a 22.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

2 – O regime de protecção social convergente rege-se ainda, designadamente, pelos seguintes princípios:

- a) Da contributividade que se baseia numa relação sinalagmática directa entre a obrigação legal de contribuir ou situação equivalente e o direito às prestações;
- b) Dos direitos adquiridos que consiste no respeito pelos direitos que já se encontram reconhecidos ou possam sê-lo, por se encontrarem reunidos todos os requisitos legais necessários ao seu reconhecimento;
- c) Dos direitos em formação que consiste no respeito pelos direitos que correspondem aos períodos contributivos ou equivalentes e aos valores de remunerações registadas em nome do beneficiário;

- d) Da adequação selectiva das fontes de financiamento que consiste na determinação das mesmas e afectação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e objectivos das prestações sociais nas diferentes eventualidades.

Artigo 16.º

Objectivos

1 – O regime de protecção social convergente, assente no princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos, bem como compensar a perda de capacidade de ganho em consequência da verificação das eventualidades abrangidas pela presente lei.

2 – O regime de protecção social convergente concretiza ainda os objectivos do subsistema de solidariedade relativos a situações de compensação social ou económica, em virtude de insuficiências contributivas ou equivalentes ou insuficiências prestacionais do sistema previdencial.

Secção III

Prestações

Artigo 17.º

Natureza e objectivo das prestações

1 – As prestações pecuniárias têm natureza de prestações sociais exigíveis administrativa e judicialmente, com regime idêntico ao das prestações do regime geral, designadamente em matéria de descontos e tributação.

2 – As prestações pecuniárias não são consideradas, em quaisquer casos, como remuneração.

Artigo 18.º

Condições gerais de atribuição das prestações

- 1 – Constitui condição geral de atribuição das prestações, nas eventualidades em que tal seja exigido, o cumprimento do respectivo prazo de garantia.
- 2 – O prazo de garantia a que se refere o número anterior pode ser considerado como cumprido pelo recurso à totalização dos períodos contributivos ou equivalentes registados no quadro de regimes obrigatórios de protecção social, nacionais ou estrangeiros, nos termos previstos na lei ou em instrumentos internacionais aplicáveis.

Artigo 19.º

Equivalência à entrada de quotizações e contribuições

Os períodos de ausência ao trabalho, nos termos previstos na presente lei e demais legislação aplicável, consideram-se equivalentes à entrada de quotizações e contribuições para a CGA, não havendo lugar ao pagamento das mesmas.

Artigo 20.º

Prescrição do direito às prestações

O direito às prestações pecuniárias vencidas prescreve no prazo de cinco anos, contado a partir da data em que as mesmas são postas a pagamento, com conhecimento do credor, e reverte a favor da entidade competente para o seu pagamento.

Artigo 21.º

Responsabilidade civil de terceiros

- 1 – No caso de concorrência, pelo mesmo facto, do direito a prestações pecuniárias do regime de protecção social convergente, com o de indemnização a suportar por terceiros, as entidades competentes pelo pagamento daquelas, ficam sub-rogadas nos direitos do lesado até ao limite do valor das prestações que lhes cabe conceder.

2 – Quando o lesado tenha recebido, pelo mesmo facto, as prestações e a indemnização a que se refere o número anterior, as entidades empregadoras exercem o direito de regresso com reembolso até ao limite do valor das prestações por que são responsáveis.

Secção IV

Organização

Artigo 22.º

Responsabilidades

1 – Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a gestão, atribuição e pagamento das prestações relativas às eventualidades previstas nas alíneas a), b), c) e d) do artigo 5.º são da responsabilidade directa das entidades empregadoras.

2 – A gestão, atribuição e pagamento das prestações, relativas às eventualidades previstas nas alíneas e), f) e g) do artigo 5.º, são da responsabilidade da CGA, bem como das prestações por incapacidades permanentes e morte, resultantes de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Artigo 23.º

Financiamento

1 – O regime de protecção social convergente é financiado, nos termos previstos na Lei n.º 4/2007, de 17 de Janeiro, de forma bipartida, através de:

- a) Quotizações dos trabalhadores;
- b) Contribuições das entidades empregadoras.

2 – A insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos de trabalho ou da carreira contributiva dos beneficiários é financiada por transferências do Orçamento do Estado.

Capítulo IV
Concepção e coordenação da protecção social

Artigo 24.º

Concepção e coordenação

1 – A coordenação da aplicação dos regimes de protecção social, unificado e convergente, é da responsabilidade dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública, das finanças e da segurança social.

2 – Compete à Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), relativamente ao regime de protecção social convergente:

- a) O apoio técnico à concepção e coordenação, em articulação com as entidades responsáveis pela respectiva gestão;
- b) A articulação com os serviços competentes em matéria de coordenação internacional sobre segurança social.

3 – Para efeitos do cumprimento das obrigações legais relativas à obtenção e disponibilização de dados referentes à protecção social, a DGAEP articula-se com os serviços competentes.

Artigo 25.º

Conselho Nacional de Segurança Social

1 – A Administração Pública, na qualidade de entidade empregadora, integra o Conselho Nacional de Segurança Social (CNSS), previsto no artigo 95.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

2 – Para efeitos do disposto no número anterior a designação de representante compete ao membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.

Capítulo V
Disposições complementares, finais e transitórias

Artigo 26.º

Acidentes de trabalho

- 2 – O regime jurídico da protecção dos acidentes de trabalho de todos os trabalhadores abrangidos pela presente lei consta de decreto-lei.
- 3 – O decreto-lei previsto no número anterior acolhe os princípios e direitos consagrados na lei geral, adaptando-os às especificidades da Administração Pública, definindo ainda os termos da responsabilidade da entidade empregadora pela reparação dos danos emergentes dos acidentes de trabalho, afastando o princípio da obrigatoriedade da sua transferência.
- 4 – Aos trabalhadores que, ao abrigo dos instrumentos de mobilidade, venham a prestar serviço às entidades previstas no n.º 3 do artigo 4.º, aplica-se a lei geral.

Artigo 27.º

Salvaguarda de direitos

- 1 – Nas situações de ausência decorrentes das eventualidades previstas nas alíneas a) a d) do artigo 5.º, a inexistência de remuneração não determina a perda ou o prejuízo de quaisquer direitos e regalias nos termos consagrados na lei.
- 2 – O disposto na presente lei não prejudica os benefícios sociais usufruídos pelos trabalhadores, designadamente no âmbito da saúde e da acção social complementar.

Artigo 28.º

Direito subsidiário

Ao regime de protecção social convergente é subsidiariamente aplicável a Lei de Bases da Seguranc¸a Social.

Artigo 29.º

Regulamentação

1 – A regulamentação das eventualidades referidas no artigo 5.º, no regime de protecção social convergente, é feita por decreto-lei, de acordo com os princípios, conceitos e condições gerais do sistema de segurança social e os específicos do seu sistema previdencial.

2 – A regulamentação, prevista no número anterior, inclui a definição do objecto, objectivo, natureza, condições gerais e especiais, regras de cálculo de montantes e outras condições de atribuição das prestações que efectivam o direito à protecção em todas as eventualidades, referidas no artigo 5.º, de forma idêntica à respectiva legislação aplicável no regime geral, sem prejuízo das especificidades decorrentes da organização e sistema de financiamento próprio do regime de protecção social convergente.

3 – A regulamentação do regime referido nos números anteriores, no que respeita às regras de financiamento, designadamente, quanto à determinação da taxa global das contribuições, segue os critérios estabelecidos na lei de bases da segurança social e legislação complementar.

Artigo 30.º

Regime transitório

1 – Aos trabalhadores, abrangidos pelo regime de protecção social da função pública à data de entrada em vigor da presente lei e que se encontrem a exercer funções em entidades referidas no n.º 3 do artigo 4.º, aplica-se o regime de protecção social convergente.

2 – O disposto no artigo 11.º é aplicável aos trabalhadores referidos no n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, cuja relação jurídica de emprego foi constituída a partir de 1 de Janeiro de 2006.

Artigo 31.º

Entrada em vigor

1 – Com excepção do artigo 29.º e sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei entra em vigor 60 dias após o início de vigência do regime do contrato de trabalho em funções públicas, aprovado nos termos do artigo 87.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

2 – O capítulo III e demais disposições relativas ao regime de protecção social convergente entram em vigor, relativamente a cada uma das eventualidades referidas no artigo 5.º, na data de início de vigência dos decretos-lei que procedem à sua regulamentação.

Vista e aprovada em Conselho de Ministros de

O Primeiro-Ministro

O Ministro da Presidência

O Ministro dos Assuntos Parlamentares

NOTA JUSTIFICATIVA

a) Sumário a publicar no *Diário da República*

Define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas.

b) Síntese do conteúdo do projecto

O presente projecto de proposta de lei visa definir a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, concretizando o direito à segurança social no quadro do Sistema de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que define as bases gerais em que assenta e os seus objectivos.

Face ao actual quadro de extrema confusão, desequilíbrio, incoerência e falta de transparência do actual regime de protecção social da função pública, através do qual tem vindo a ser assegurado o direito à segurança social dos trabalhadores da Administração Pública, define-se, pela primeira vez desde a consagração do direito de todos os cidadãos à segurança social e da criação do respectivo sistema, a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas de forma efectiva e integrada, tendo em conta o respeito pelos direitos adquiridos e em formação e o imperativo legal da realização da convergência dos regimes.

Com a presente reforma, distinguem-se, da protecção social, os benefícios sociais concedidos no âmbito da relação laboral, a ser atribuídos uniformemente a todos os trabalhadores e relevando do respectivo direito de trabalho, a saber, os subsistemas de saúde actualmente existentes e a acção social complementar, de acordo com o estabelecido no artigo 114.º da Lei n.º 12.º-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabeleceu os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações.

A protecção social constitui e clarifica a concretização do direito à segurança social dos trabalhadores que exercem funções públicas, através de dois regimes: o regime de protecção social unificado e o regime de protecção social convergente.

O regime de protecção social unificado, consolida ou completa o enquadramento no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem de todos os que, em 1 de Janeiro de 2006, nele se encontravam inscritos para todas as eventualidades e os que foram admitidos a partir dessa data.

Para os demais trabalhadores é definido um regime de protecção social convergente, de forma coerente e equilibrada, visando garantir uma protecção efectiva e integrada de todas as eventualidades, inequivocamente enquadrado no sistema de segurança social, com respeito pelos seus princípios, conceitos, objectivos e condições gerais, bem como os específicos do sistema previdencial. O regime tem uma disciplina jurídica idêntica à do regime geral no que se refere à regulamentação da protecção nas diferentes eventualidades.

O regime de protecção social convergente, face ao âmbito pessoal de aplicação que agora é definido, constitui um regime fechado a partir de 1 de Janeiro de 2006, ou seja, aplica-se apenas aos trabalhadores que, em 31 de Dezembro de 2005, se encontravam abrangidos pelo denominado regime de protecção social da função pública.

Todavia, por razões de aproveitamento de meios, mantêm-se os modelos de organização e gestão existentes, bem como do sistema de financiamento, sem prejuízo, neste caso, da adopção das regras e critérios estabelecidos na lei de bases da segurança social e legislação complementar, nomeadamente quanto à determinação da taxa global das contribuições.

Finalmente, importa vincar que a presente lei não pretende implementar desde já o novo regime de protecção social convergente, mas construir o quadro legal enquadrador da nova realidade, que sustente a regulamentação a desenvolver e que constitua ainda um instrumento clarificador do sentido e alcance de toda a alteração, de forma a suportar uma correcta interpretação e resolução de dificuldades que, naturalmente, poderão surgir aquando da aplicação dos diplomas regulamentares que, progressivamente, virão a ser publicados.

Igualmente se realça a necessidade de assegurar uma reconversão segura do regime actual, a fazer necessariamente por etapas e acompanhada de informação e formação tão ambiciosas e completas quanto possível.

c) Necessidade da forma proposta para o projecto

Adopta-se a forma de lei por conter matérias que se inserem no âmbito da reserva relativa de competência legislativa Assembleia da República, designadamente a alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição: bases do regime e âmbito da função pública.

d) Referência à emissão de pareceres internos, obrigatórios ou facultativos, de membros do Governo ou de serviços e organismos da administração central do Estado
Deve ser obtido o parecer do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, por conter diversas matérias da sua responsabilidade.

e) Referência à realização de audições externas, obrigatórias ou facultativas, de entidades públicas ou privadas, com indicação das normas que as exijam e do respectivo conteúdo

A aprovação final da presente proposta de lei deve ser precedida de audição:

- Dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas;
- Da Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- Da Associação Nacional de Freguesias.

Deve ainda ser objecto de negociação colectiva com as organizações sindicais representativas dos trabalhadores da Administração Pública, nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio.

f) Actual enquadramento jurídico da matéria objecto do projecto

Não existe, actualmente, um instrumento jurídico enquadrador da protecção social dos trabalhadores da Administração Pública, encontrando-se tal matéria dispersa por diversos diplomas legais que a tratam indistintamente como matéria da relação jus-laboral.

g) Fundamentação da decisão de legislar tendo em conta critérios de necessidade, de eficiência e de simplificação

Critérios de necessidade – definir a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas de forma equilibrada, transparente, coerente e que permita a protecção integrada e efectiva.

Critérios de eficiência – contribuir para a efectiva concretização do direito à segurança social dos trabalhadores que exercem funções públicas, garantindo maior justiça social.

Critérios de simplificação – unificar, na medida do possível, os regimes de protecção social, com salvaguarda de um regime específico da Administração Pública, mas em convergência com o regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

h) Análise comparativa entre o regime jurídico em vigor e o regime jurídico a aprovar

Em síntese, de um regime de protecção social legalmente disperso, desconexo, desequilibrado e incoerente é criado uma protecção social com dois regimes mas com a mesma disciplina jurídica:

- um regime de protecção social unificado, integrado no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem; e
- um regime de protecção social convergente, com disciplina jurídica idêntica àquele, embora com organização e financiamento próprios.

i) Conclusões da avaliação prévia do impacto do acto normativo, designadamente do teste SIMPLEX, bem como a justificação de eventuais divergências entre as conclusões e o projecto

Teste SIMPLEX em anexo.

j) Identificação expressa da legislação a alterar ou a revogar, bem como de eventual legislação complementar

Não se torna necessário proceder à revogação expressa de diplomas legais e outros, na medida em que os diplomas que tratam das matérias objecto da presente proposta de lei, na sua maior parte, se encontram revogados pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, cuja norma revogatória opera com a entrada em vigor da lei que aprovará o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

Por seu lado a lei que aprovará o RCTFP procederá à revogação das normas restantes, que sejam incompatíveis com o regime proposto.

Por fim, as matérias constantes dos diplomas legais não abrangidos pelas revogações supra identificadas, serão revogadas pelos decretos-leis que regulamentarão a presente lei.

l) Identificação expressa da necessidade de aprovação de regulamentos para a concretização e execução do acto normativo em causa, com indicação da entidade competente, da forma do acto, do objecto e do prazo

A presente proposta de lei carece de regulamentação por via de decreto-lei, prevista no seu artigo 29.º.

Não se encontra fixado qualquer prazo de regulamentação, mas esta encontra-se subordinada à entrada em vigor do RCTFP.

m) Avaliação sumária dos meios financeiros e humanos envolvidos na respectiva execução a curto e médio prazos

A presente medida legislativa não provoca aumento de encargos, directos ou indirectos, nem carece, para a sua implementação, de novos recursos humanos para além dos que actualmente são empregues.

n) Avaliação do impacto do projecto quando o mesmo, em razão da matéria, tenha implicação com a igualdade de género

Nada a referir.

o) Avaliação do impacto do projecto quando, em razão da matéria, o mesmo tenha implicações nas condições de participação e integração social dos cidadãos portadores de deficiência

Nada a referir.

p) Articulação com o Programa do Governo

Em matéria de modernização da Administração Pública, o Programa do XVII Governo Constitucional prevê «Promover a convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem».

q) Articulação com o direito da União Europeia

Nada a referir.

r) Nota para a comunicação social

O Conselho de Ministros aprovou, na generalidade para audições e negociações, uma proposta de lei, a apresentar à Assembleia da República, que define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Pela primeira vez desde a consagração do direito de todos os cidadãos à segurança social e da criação do respectivo sistema, define-se a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas de forma efectiva e integrada, tendo em conta o respeito pelos direitos adquiridos e em formação e o imperativo legal da realização da convergência dos regimes.

A protecção social é concretizada através de dois regimes: o regime de protecção social unificado e o regime de protecção social convergente.

Com o regime de protecção social unificado, consolida-se ou completa-se o enquadramento no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem de todos os trabalhadores que, em 1 de Janeiro de 2006, estavam já nele inscritos para todas as eventualidades e os que foram admitidos a partir dessa data. Concretiza-se deste modo o objectivo de assegurar a protecção social de todos os trabalhadores através de um único e mesmo regime, sem prejuízo das especificidades relativas à eventualidade do desemprego decorrentes das características especiais de algumas modalidades da relação jurídica de emprego público.

O regime de protecção social convergente aplica-se aos demais trabalhadores que se encontram actualmente abrangidos pelo denominado regime de protecção social da função pública, visando uma protecção efectiva e integrada em todas as eventualidades, inequivocamente enquadrado no sistema de segurança social, com respeito pelos seus princípios, conceitos, objectivos e condições gerais, bem como os específicos do sistema previdencial. Este regime tem uma disciplina jurídica idêntica à do regime geral no que se refere à regulamentação da protecção nas diferentes eventualidades, designadamente quanto aos respectivos objectivos, natureza, condições de atribuição das prestações.

Por razões de aproveitamento de meios, mantêm-se os modelos de organização e gestão existente, bem como do sistema de financiamento, sem prejuízo da adopção das regras e critérios estabelecidos para o regime geral.