

Ana Paula Rocha

Análise ao artigo 25.º da CSE(R)

Artigo 25.º

Direito dos trabalhadores à proteção dos seus créditos em caso de insolvência do seu empregador

“Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito dos trabalhadores à protecção dos seus créditos em caso de insolvência do seu empregador, as Partes comprometem-se a prever que os créditos dos trabalhadores resultantes de contratos de trabalho ou de relações de emprego sejam garantidos por uma instituição de garantia ou por qualquer outra forma efectiva de protecção”.

Nos termos da disposição da CSE(R) em anotação, as Partes comprometem-se a prever, nas suas legislações nacionais, mecanismos de proteção, garantia e efetivação dos créditos laborais resultantes da celebração de contratos de trabalho ou de outras relações de emprego, nas situações em que o devedor (*i.e.*, a entidade empregadora) se encontre numa situação económica comprovadamente difícil.

Os Estados que aceitaram este artigo têm algum poder discricionário quanto à forma de proteção que oferecem, desde que a proteção seja adequada e efetiva a proteger os créditos laborais nas situações em que os ativos do empregador sejam insuficientes para garantir o pagamento dos créditos laborais dos seus trabalhadores (de tal forma que essa situação de balanço deficitário possa justificar a abertura de um processo formal de insolvência)¹.

Em Portugal, a proteção dos créditos laborais dos trabalhadores é disciplinada pelo Fundo de Garantia Salarial que, tendo sido instituído pelo Decreto-Lei n.º 219/99, de 15 de junho², foi alvo de uma reforma com a aprovação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril³, que instituiu um Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial em Portugal.

¹ Neste sentido, vejam-se as Conclusões do Comité Europeu de Direitos Sociais emitidas em 2003 por referência ao sistema de garantia salarial vigente em França. Estas Conclusões encontram-se disponíveis em [http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["2003/def/ENA/25//FR"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{).

² Disponível em <https://dre.pt/application/file/309095>.

³ Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/67042389>.

Na presente análise, pretendemos começar por dar breve nota da evolução verificada ao nível do Fundo de Garantia Salarial Português expondo, de seguida, as Conclusões emitidas ao longo dos anos pelo Comité Europeu de Direitos Sociais (doravante, “Comité”) sobre a conformidade daquele quadro legal com o disposto no artigo 25.º da CSE(R).

1. Evolução do quadro legal respeitante ao Fundo de Garantia Salarial Português – breve referência

Em Portugal, a proteção dos créditos laborais dos trabalhadores remonta ao Decreto-Lei n.º 50/85, de 27 de fevereiro⁴, que instituiu um sistema de garantia salarial com o objetivo de garantir o pagamento das retribuições salariais devidas e não pagas pelas entidades empregadoras declaradas extintas, falidas ou insolventes.

Mais tarde, com a aprovação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 219/99, de 15 de junho, foi criado o Fundo de Garantia Salarial Português, com o intuito de assegurar aos trabalhadores o pagamento de créditos emergentes do contrato de trabalho em caso de incumprimento da entidade patronal. A regulamentação da disciplina jurídica do Fundo e a definição do enquadramento orgânico-institucional do sistema da satisfação de créditos laborais em que este se consubstanciava ficou a cargo do Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24 de abril⁵.

Em 2003, o Decreto-Lei n.º 219/99, de 15 de junho foi revogado⁶ e a disciplina legal do Fundo de Garantia Salarial passou a encontrar-se dispersa por 3 diplomas legais, a saber:

- O Código do Trabalho, cujo artigo 380.º previa que *“a garantia do pagamento dos créditos emergentes do contrato de trabalho e da sua violação ou cessação, pertencentes ao trabalhador, que não possam ser pagos pelo empregador por motivo de insolvência ou de situação económica difícil é assumida e suportada pelo Fundo de Garantia Salarial, nos termos previstos em legislação especial”*;
- O Regulamento do Código do Trabalho (doravante, “Regulamento”)⁷, cujos artigos 316.º a 326.º estabeleciam e desenvolviam a disciplina e a regulamentação especificamente aplicáveis ao Fundo de Garantia Salarial; e
- O (ainda) vigente Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24 de abril (supra referido).

⁴ Disponível em <https://dre.pt/application/file/327228>.

⁵ Disponível em <https://dre.pt/application/file/165107>.

⁶ Por força da aprovação da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto (“Código do Trabalho”), disponível em <https://dre.pt/application/file/a/632814>.

⁷ Lei n.º 35/2004, de 29 de julho, disponível em <https://dre.pt/application/file/a/502337>.

Ora, apesar da revogação do Código do Trabalho operada pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro⁸, a disciplina do Fundo de Garantia Salarial estabelecida pelo Regulamento e pelo Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24 de abril manteve-se em vigor, tendo sido definitivamente revogada apenas em 2015, pela mão do Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril transpôs para o plano nacional a Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador⁹ e instituiu em Portugal um Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial, revogando a anterior legislação e reunindo num único diploma a disciplina legal nesta matéria.

2. Conclusões do Comité – período compreendido entre 2005 e 2014

Antes da aprovação e entrada em vigor do Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial Português, o Comité teve oportunidade de se pronunciar 3 vezes sobre a conformidade da legislação portuguesa com o artigo 25.º da CSE(R): em 2008, em 2012 e em 2016.

Nas suas **Conclusões de 2008** (relativas ao período de referência 2005 – 2006)¹⁰, o Comité considerou que as normas portuguesas em matéria de proteção de créditos laborais estavam em conformidade com o artigo 25.º da CSE(R).

Não obstante, e sem prejuízo deste juízo de conformidade, o Comité sublinhou a existência de algumas dúvidas quanto ao funcionamento do Fundo de Garantia Salarial em Portugal, razão pela qual solicitou ao Estado português o esclarecimento de algumas questões, das quais importa destacar as seguintes:

- Se o Fundo de Garantia Salarial poderia intervir em todos os casos de cessação da atividade empresarial do empregador por força de uma situação económica difícil, ainda que não tivesse sido, formalmente, declarada a insolvência;
- Qual o tempo médio decorrido entre a apresentação dos requerimentos dos trabalhadores ao Fundo de Garantia Salarial e o momento do correspondente pagamento dos valores devidos; e
- Quais os diferentes tipos de valores abrangidos pelo Fundo (designadamente, se seriam pagos os montantes devidos aos trabalhadores por férias ou outros tipos de ausência).

⁸ Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/602193>.

⁹ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0094&from=PT>.

¹⁰ Disponíveis em [http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["2008/def/PRT/25/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{).

Face à ausência de respostas do Estado Português quanto às questões colocadas anteriormente, o Comité protelou a emissão de um parecer concreto nas suas **Conclusões de 2012** (relativas ao período de referência 2007 – 2010)¹¹, advertindo o Estado Português de que a ausência reiterada de esclarecimentos consiste numa violação do dever de informação a que as Partes se encontram obrigadas na vigência da CSE(R) que poderá impedir a emissão de um juízo de conformidade por parte do Comité.

Apesar de o Estado Português ter posteriormente cumprido o seu dever de informação, o Comité concluiu, em **2016** (Conclusões relativas ao período de referência 2011 – 2014)¹², pela desconformidade da legislação portuguesa em matéria de Fundo de Garantia Salarial com o artigo 25.º da CSE(R), por considerar que o tempo médio necessário para satisfazer os créditos laborais dos trabalhadores em caso de insolvência dos empregadores era excessivo.

Com efeito, o Comité sublinhou que o tempo médio decorrido entre a apresentação do requerimento de “proteção” pelos trabalhadores e o efetivo ressarcimento dos valores devidos por parte do Fundo de Garantia Salarial Português aumentou de 221 dias em 2011 para 314 dias em 2014. Para o Comité, esta duração global do procedimento de garantia salarial (período de 11 a 12 meses) é excessiva, razão pela qual a situação portuguesa entre 2011 e 2014 foi considerada não conforme com a CSE(R).

3. Período subsequente às Conclusões do Comité – período compreendido entre 2015 e 2018

Nas Conclusões de 2016, o Comité emitiu um parecer de desconformidade da legislação portuguesa com o artigo 25.º da CSE(R) por referência ao período compreendido entre 2011 e 2014.

Não tendo sido formulado qualquer juízo quanto ao Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial instituído pelo Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, o Comité teve oportunidade de tomar conhecimento de alguns desenvolvimentos verificados em Portugal com a aprovação e entrada em vigor deste diploma legal, destacando essencialmente os seguintes aspetos:

- O Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial garante a proteção financeira dos trabalhadores em caso de insolvência ou em caso de apresentação do empregador a um Processo Especial de Revitalização de Empresas – “PER”;

¹¹ Disponíveis em [http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["2012/def/PRT/25/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{).

¹² Conclusões relativas ao período decorrido entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014, disponíveis em [http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["2016/def/PRT/25/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{).

- O Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial garante o pagamento de quaisquer créditos laborais (por exemplo, salários, pagamentos de férias, bónus e indemnizações) devidos nos seis meses anteriores à apresentação à insolvência ou à requisição de um PER por parte do empregador e que tenham sido reclamados pelo trabalhador no prazo de um ano contado a partir da rescisão do contrato de trabalho;

- Os créditos laborais são garantidos até ao limite máximo de seis meses de salário (que não deve exceder três vezes o salário mínimo legal); e

- O Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial passa também a aplicar-se aos trabalhadores que executem as suas funções no território português mas ao serviço de uma entidade empregadora que exerce a sua atividade no território de dois ou mais Estados-Membros (incluindo as situações em que essa entidade seja declarada insolvente por um Tribunal ou por uma Autoridade Competente de outro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu).

Sem prejuízo desta tomada de conhecimento, a posição concreta do Comité sobre o “desempenho” do novo quadro legal vigente em Portugal no período compreendido entre 2015 e 2018 irá depender, concretamente, dos resultados apresentados pelo Estado Português no relatório que servirá de base ao parecer do Comité.

Neste contexto, e ainda que tais resultados não sejam atualmente conhecidos, antecipamos que a maior crítica a apontar pelo Comité poderá centrar-se, novamente, no tempo médio decorrido entre a apresentação dos requerimentos dos trabalhadores e o momento do pagamento das importâncias devidas pelo Fundo de Garantia Salarial.

Com efeito, o Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial continua a não prever uma duração máxima para a conclusão global do procedimento de ressarcimento dos créditos laborais¹³ e a experiência prática, relatada em diversos órgãos de Comunicação Social, indica que ainda existem trabalhadores que aguardam há mais de um ano pelo pagamento dos valores devidos pelo Fundo de Garantia Salarial.

¹³ Em 2017, os Grupos Parlamentares do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista Português apresentaram dois Projetos de Lei tendo em vista a alteração do Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial (respetivamente, o [Projeto de Lei n.º 241/XIII-1.^a](#) e o [Projeto de Lei n.º 646/XIII-3.^a](#)). Em concreto, o Projeto de Lei apresentado pelo Partido Comunista Português previa a imposição de um prazo de 15 dias para o pagamento dos créditos laborais depois do deferimento parcial ou total do requerimento apresentado pelo trabalhador. No entanto, ambos os Projetos de Lei foram reprovados na sessão plenária da Assembleia da República.