



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O DIREITO DOS TRABALHADORES À PROTEÇÃO DOS SEUS CRÉDITOS EM CASO DE INSOLVÊNCIA DO SEU EMPREGADOR

(Comentário ao art.25º da Carta Social Europeia Revista)

(Trabalho final de avaliação realizado no âmbito do Seminário - A
Proteção Multinível dos Direitos Fundamentais Sociais)

Beatriz Meirinhos Pires

340121037

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Abril, 2026

LISTA DE ABREVIATURAS

CIRE- Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas

CRP- Constituição da República Portuguesa

CT- Código de Trabalho

Art.- Artigo

Pág.- Página

CSER- Carta Social Europeia Revista

FGS- Fundo de Garantia Salarial

NRFGS- Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial

DL- Decreto Lei

Notas Introdutórias

§1. Este documento foi revisto com o auxílio de ferramentas de inteligência artificial, utilizadas exclusivamente para fins de correção linguística, incluindo ortografia, gramática e clareza textual. O conteúdo original mantém-se da inteira responsabilidade do autor.

Índice

LISTA DE ABREVIATURAS	2
Notas Introdutórias	3
1. Introdução.....	5
2. O Artigo 25º da Carta Social Europeia Revista.....	6
2.1 Contexto.....	6
2.2 Análise	7
3.A tutela dos créditos remuneratórios dos trabalhadores na insolvência – O Fundo de Garantia Salarial.....	8
4. As conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais	10
4.1 Conclusão de 2008	10
4.2 Conclusão de 2012	11
4.3 Conclusão de 2016	12
5. Conclusão	14
6. Bibliografia	15

1.Introdução

A situação de insolvência do empregador traduz-se na impossibilidade de cumprimento das obrigações vencidas ¹(art.3º, nº1 CIRE) incluindo, em particular, as emergentes da relação laboral. Deste modo, uma vez declarada a insolvência do empregador, os trabalhadores passam a ser credores da empresa insolvente.

Neste contexto, tem-se vindo a verificar uma crescente preocupação com a vulnerabilidade dos trabalhadores que advém da situação de insolvência do empregador, especialmente atendendo a natureza alimentar da retribuição, sendo um elemento essencial à sua subsistência. Tal realidade, fomentou na lei a necessidade de acautelar a posição dos trabalhadores, desde logo ao consagrar o princípio da prioridade de pagamento dos créditos laborais (art.333º CT), que tem como objetivo evitar que o risco empresarial recaia desproporcionalmente sobre o trabalhador.

Esta proteção encontra ainda fundamento constitucional no art.º 59º CRP que garante a todos os trabalhadores, indistintamente, o direito à retribuição do trabalho em condições que assegurem uma existência condigna. Paralelamente, no plano internacional, o art.25.º da CSER consagra o direito dos trabalhadores à proteção dos seus créditos em caso de insolvência do empregador, impondo aos Estados-Membros a adoção de medidas adequadas à sua efetivação.

Pelo exposto, no presente trabalho proponho-me a analisar o artigo 25.º da CSER, bem como a sua integração e concretização no ordenamento jurídico português. Para o efeito, serão examinadas as conclusões adotadas em 2008, 2012 e 2016 pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais relativamente à situação de Portugal nesta matéria.

¹ EPIFÂNIO, Maria do Rosário, *Manual de Direito da Insolvência*, Almedina, 2025 (pág.29)

2. O Artigo 25º da Carta Social Europeia Revista

2.1 Contexto

“Artigo 25º Direito dos trabalhadores à protecção 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.”

Este artigo, que foi introduzido pela CSER, é inspirado na Convenção nº173 da OIT, de 1992², que constitui o principal instrumento internacional relativamente a esta matéria, ao prever normas detalhadas para a protecção dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador³. Para além disso têm, igualmente, influência da Diretiva da Comunidade Europeia, que impõe aos Estados- Membros a adoção das medidas necessárias que garantam o pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho.⁴

Antes de proceder à análise propriamente dita da norma, importa esclarecer que a insolvência deve ser determinada pela legislação e prática nacionais. Todavia, para efeitos do art.25º, entende-se que o conceito de insolvência engloba as situações em que foram instaurados processos relativos aos bens do empregador com vista ao reembolso coletivo dos seus credores, bem como a outras situações em que as reivindicações dos trabalhadores não possam ser satisfeitas em razão da situação financeira do empregador.⁵

Ademais, admite-se a exclusão de certas categorias de trabalhadores, em razão da natureza especial da sua relação de trabalho, como sucede com os funcionários públicos, colaboradores de gestão em pequenas empresas, ou trabalhadores contratados por prazo

² COUNCIL OF EUROPE (1996), Explanatory Report to the European Social Charter Revised, 91., (pág.10), Strasbourg, 3 May 1996

³ Como a protecção dos salários e a priorização dos direitos dos trabalhadores.

⁴ Art.3º, nº1 da Diretiva 2008/94/CE

⁵ COUNCIL OF EUROPE (1996), Explanatory Report to the European Social Charter Revised,94., (pág.10), Strasbourg, 3 May 1996

determinado para uma tarefa específica. Contudo, tais exclusões carecem de uma análise casuística, de modo a não comprometer a finalidade protetora da norma.⁶

Importa ainda mencionar que a disposição não exige, exclusivamente, a existência de uma instituição de garantia. Assim, a possibilidade de coexistirem privilégios e uma entidade responsável por assegurar o pagamento dos salários não é afastada pelo art.25º. O Apêndice à Carta faz referência a possibilidade de a legislação nacional restringir a proteção dos créditos dos trabalhadores a um determinado montante previamente definido, com a condição de que este seja socialmente aceitável, estabelecendo igualmente critérios mínimos para os créditos abrangidos por esta norma.

2.2 Análise

No que concerne à interpretação do art.25º, podemos concluir que o preceito em causa, visa essencialmente garantir aos trabalhadores o direito à proteção dos seus créditos em caso de insolvência do empregador. Para o efeito, os Estados-Partes devem adotar as medidas necessárias para assegurar o cumprimento da presente disposição, gozando, não obstante, de uma margem de discricionariedade, quanto aos tipos de proteção que podem ser concedidos relativamente aos créditos dos trabalhadores.

Neste contexto, entende-se que “Quando a realização de um dos direitos em questão for excecionalmente complexa e particularmente onerosa, o Estado parte deve-se esforçar por atender aos objetivos da Carta de um prazo razoável, com progressos mensuráveis, utilizando o melhor dos recursos que pode mobilizar. Os Estados Parte devem também estar particularmente atentos ao impacto das escolhas operadas por eles sobre os grupos em que a vulnerabilidade é maior como sobre as outras pessoas envolvidas”.⁷

Pelo exposto, concebe-se que objetivo fundamental desta norma reside na proteção trabalhador enquanto parte mais vulnerável da relação laboral, evitando que suporte, de

⁶ LUKAS, Karin. *The Revised European Social Charter: An article by article commentary*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021 ;(pág.295)

⁷ BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos sociais em tempos de crise - Ou revisitar as normas programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015

forma desproporcionada, o risco económico associado a insolvência do empregador e garantindo um mínimo de segurança económica e de dignidade social.

Frequentemente, com vista a concretizar este direito, os Estados-Membros recorrem a diversos mecanismos, tais como fundos de garantia salarial, privilégios creditórios dos trabalhadores nos processos de insolvência ou outros mecanismos legais para assegurem o pagamento efetivo dos créditos laborais. Contudo, a eficácia desta proteção depende não apenas da existência formal destes mecanismos, mas também da sua aplicação prática, o que justifica a relevância da fiscalização exercida pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais.

3.A tutela dos créditos remuneratórios dos trabalhadores na insolvência – O Fundo de Garantia Salarial

Com efeito, em cumprimento das exigências decorrentes do artigo 25.º da CSER e do direito da União Europeia, o legislador nacional consagrou um conjunto de instrumentos destinados a assegurar a efetiva satisfação desses créditos. Entre os quais, assume particular relevância o Fundo de Garantia Salarial, enquanto instrumento de tutela que visa garantir, em determinadas condições, o pagamento dos créditos dos trabalhadores perante a impossibilidade de cumprimento por parte do empregador⁸.

No âmbito da lei portuguesa, o Código do Trabalho consagra um conjunto de artigos que versam diretamente sobre a tutela dos créditos remuneratórios do trabalhador, designadamente nos artigos 333º e ss. do CT. Neste contexto, o art.336º do CT prevê uma das formas de proteção desses créditos, nos casos em que a entidade empregadora se encontra em situação de insolvência ou de dificuldades económicas, não conseguindo assumir tais pagamentos. Tal, consiste na possibilidade de recurso dos trabalhadores ao Fundo de Garantia Salarial para a satisfação, total ou parcial, dos seus créditos.

Neste enquadramento, o FGS foi criado originalmente pelo DL n.º 219/99, de 15 de Junho, fruto da necessidade de Portugal em proceder a transposição das Diretivas relativas à proteção dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador,

⁸ Regime do Fundo de Garantia Salarial, preâmbulo, Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, na redação dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Diário da República)

nomeadamente a Diretiva 80/987/CEE, posteriormente alterada pelas Diretivas 2002/74/CE e 2008/94/CE. Este instituto assegura ao trabalhador, em caso de incumprimento por parte do empregador, o pagamento dos créditos emergentes do contrato de trabalho, bem como da sua violação ou cessação.⁹

Paralelamente, o ordenamento jurídico português reforça esta tutela através da atribuição de privilégios creditórios aos créditos laborais, nos termos do artigo 47.º, n.º 4, alínea a) do CIRE. A consagração deste princípio bem como, a criação do FGS insere-se, assim, num movimento de aproximação das legislações dos Estados-Membros em matéria de proteção dos trabalhadores, dando cumprimento ao estipulado no ponto 7 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, segundo o qual: *“a concretização do mercado interno deve conduzir a uma melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores da Comunidade Europeia. Esta melhoria deve implicar, nos casos em que tal for necessário, o desenvolvimento de certos aspetos da regulamentação do trabalho, designadamente os relacionados com os processos de despedimento coletivo ou falências”*.

Esta figura garantística encontra correspondência em outros ordenamentos jurídicos. Em Espanha, destaca-se o FOGASA, criado pela Ley de Relaciones Laborales de 1976, com o objetivo de proteger os trabalhadores em situações de insolvência empresarial. Em França, existe a AGS, financiada por contribuições dos empregadores e gerida pela UNEDIC, cujo regime se encontra previsto no Code du travail (art. L. 3253-6 e seguintes). Já na Alemanha, a proteção dos créditos laborais é assegurada, entre outros mecanismos, através do *Sozialplan*, previsto no § 112 do *Betriebsverfassungsgesetz*, que visa compensar as desvantagens económicas resultantes de processos de reestruturação ou insolvência.

O regime jurídico do FGS tem vindo a evoluir, passando o DL n.º 59/2015, de 21 de abril a definir o novo regime, que alargou o seu âmbito de aplicação às situações de revitalização empresarial, designadamente no âmbito do Processo Especial de Revitalização¹⁰ e do Sistema de Recuperação de Empresas por via Extrajudicial¹¹. Esta

⁹ Regime do Fundo de Garantia Salarial, preâmbulo, Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, na redação dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Diário da República)

¹⁰ Crido pela Lei n.º 16/2012

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2012 de 2 de agosto, e posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2015 de 6 de fevereiro

adaptação justifica-se pela necessidade de adequar o FGS à realidade económica e social do país, configurando-se, assim, como um sistema de tutela abrangente.

No que concerne ao âmbito de aplicação, é de realçar que o acesso ao Fundo não se limita aos trabalhadores de empresas nacionais, o que significa que pode, igualmente, beneficiar dele os trabalhadores de empresas insolventes com atividade em dois Estados-membros da União Europeia, desde que desempenhem funções em estabelecimentos situados em Portugal, ainda que a insolvência tenha sido declarada noutro Estado-membro (art. 1.º, n.º 3 do NRFGS).

Importa salientar que os créditos abrangidos pelo Fundo são aqueles resultantes da execução do contrato de trabalho, bem como da sua violação ou cessação (art. 2.º do NRFGS). Pelo exposto, o respetivo pagamento é efetuado até ao montante máximo equivalente a seis meses de retribuição, com um limite correspondente a três vezes a retribuição mínima mensal, já considerando as deduções fiscais e as contribuições para a segurança social (art. 3.º, n.º 1 e art. 2.º do NRFGS).

4. As conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais

4.1 Conclusão de 2008¹²

Desta conclusão do Comité Europeu dos Direitos Sociais o art. 25.º da CSER relativamente a Portugal, podem retirar-se alguns pontos essenciais e concretos sobre como o Comité interpreta e aplica esta norma. Desde logo, o Comité afirma que os Estados-Parte têm margem de apreciação para escolher o modelo de proteção dos créditos dos trabalhadores. No panorama português o sistema é considerado adequado porque combina dois mecanismos: privilégio creditório dos créditos laborais sobre os bens do empregador cumulativamente, com a intervenção do FGS, o que é extremamente valorizado pelo Comité, uma vez que as existências destes dois instrumentos aumentam a probabilidade de satisfação dos créditos laborais.

O comité reforça também a ideia de que a proteção deve ser efetiva e que para o efeito, os estados devem demonstrar o tempo médio entre o pedido e o pagamento dos créditos,

¹² <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2008/def/PRT/25//EN>

bem como a percentagem dos créditos efetivamente pagos, de modo a comprovar a eficácia prática do sistema.¹³

O comité recorda ainda que o sistema deve proteger salários, os valores relativos a férias pagas e outros montantes de ausência remunerada, que segundo eles se insere no núcleo da proteção dos créditos salariais fundamentais.¹⁴

Cumulativamente, estabelece que os estados podem impor limites máximos, desde que sejam socialmente necessários e não comprometam a proteção dos trabalhadores.

Por fim, o comité destaca positivamente o facto de no regime português nenhuma categoria de trabalhadores ser excluída do sistema geral.

Apesar de concluir que a situação de Portugal é conforme ao art. 25º, o comité levanta algumas questões, nomeadamente relativamente à atuação do FGS em empresas que cessam atividade sem declaração formal de insolvência, tipos específicos de créditos abrangidos, percentagem de créditos pagos, tempo médio de pagamento e regimes especiais aplicáveis a certos setores.

4.2 Conclusão de 2012¹⁵

Na conclusão de 2012, o Comité constatou que, no período de referência (2007-2011), não ocorreram alterações legislativas relevantes no regime português, mantendo-se o FGS como mecanismo de garantia de créditos laborais em caso de insolvência ou dificuldades económicas do empregador.

O aspeto mais relevante desta conclusão prende-se com o facto de o comité não ter recebido resposta, por parte de Portugal, relativamente a algumas questões que suscitou no âmbito da Conclusão de 2008, nomeadamente quanto a intervenção do FGS nos casos de cessação de atividade sem declaração formal de insolvência; tempo médio que decorre entre a apresentação de uma reclamação por parte do trabalhador e o pagamento

¹³ Conclusões de 2003, Suécia- emitidas pelo Comité Europeu de Direitos Sociais.

¹⁴ Conclusões de 2005, Estónia- emitidas pelo Comité Europeu de Direitos Sociais

¹⁵ <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2012/def/PRT/25/EN>

efetivo das quantias devidas, elementos estes que são considerados essenciais para avaliar a eficácia prática do sistema de proteção previsto no artigo 25.º.

O Comité recorda ainda que, nos termos deste artigo, a proteção dos créditos dos trabalhadores deve abranger, pelo menos, determinadas categorias de créditos laborais fundamentais, nomeadamente os salários, os montantes devidos por férias pagas e outras formas de ausência remunerada. Neste contexto, solicita igualmente esclarecimentos adicionais sobre os diferentes tipos de créditos efetivamente abrangidos pelo sistema português de garantia.

Perante a ausência das informações solicitadas, o Comité considerou não dispor de elementos suficientes para avaliar se a situação portuguesa se encontrava em conformidade com o artigo 25.º da Carta. Consequentemente, decidiu adiar a sua conclusão, aguardando que o Estado Português forneça os dados necessários no relatório seguinte. O Comité sublinha ainda que a falta de resposta às questões colocadas é incompatível com a obrigação dos Estados de apresentarem relatórios completos no âmbito do sistema de controlo da Carta.

4.3 Conclusão de 2016 ¹⁶

Relativamente a Conclusão de 2016 o comité começa por recordar que no âmbito das conclusões anteriores, tinha solicitado esclarecimentos sobre vários aspetos do funcionamento do sistema português (já mencionados nas conclusões supra analisadas).

De seguida, constata que obteve resposta por parte do Estado Português, através de um relatório no qual indicou que, durante o período de referência (2011-2014), não ocorreram alterações relevantes no regime jurídico do Fundo de Garantia Salarial regulado pela Lei n.º 35/2004. Adicionalmente, informou que foi posteriormente aprovado um novo regime em 2015, destinado a reforçar a proteção financeira dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador, que estabelece que o FGS é responsável pelo pagamento de créditos resultantes do contrato de trabalho e da sua violação ou cessação quando o empregador não possa satisfazê-los devido a insolvência ou a uma situação económica difícil.

¹⁶ <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2016/def/PRT/25/EN>

Esta alteração veio ainda esclarecer que o fundo cobre diferentes tipos de créditos laborais, incluindo salários, subsídios de férias, prémios e indemnizações por cessação do contrato de trabalho, desde que estes se reportem ao período de seis meses anterior ao processo de insolvência ou de recuperação da empresa. O pagamento está sujeito a determinados limites, correspondendo no máximo ao equivalente a seis meses de salário, até ao limite de três vezes o salário mínimo mensal garantido.

Após a análise o comité reconheceu que o novo regime visou alinhar o sistema português com a Diretiva 2008/94/EC, alargando o âmbito de proteção do fundo a trabalhadores que exerçam atividade em território português para empregadores que operem em vários Estados-Membros da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu. Além disso, o regime passou a incluir os trabalhadores de empresas abrangidas por mecanismos de recuperação ou revitalização empresarial, designadamente o Processo Especial de Revitalização (PER) e o sistema de recuperação extrajudicial de empresas.

Apesar destas evoluções legislativas, o Comité recorda que, para demonstrar a adequação prática da proteção prevista no artigo 25.º, os Estados devem fornecer informações concretas sobre a duração média do período que decorre entre a apresentação da reclamação e o pagamento das quantias devidas, bem como sobre a proporção global de créditos laborais efetivamente satisfeitos. Com base nos dados fornecidos por Portugal, o Comité verificou que o tempo médio entre a apresentação das reclamações e o pagamento das quantias devidas aumentou durante o período analisado, passando de 221 dias em 2011 para 314 dias em 2014. Considerando a duração total do procedimento, o Comité concluiu que o tempo médio necessário para satisfazer os créditos dos trabalhadores, que atualmente se situa entre os 11 e os 12 meses, é excessivo.

Em consequência, o Comité concluiu que a situação de Portugal não está em conformidade com o artigo 25.º da Carta, por entender que a demora no pagamento dos créditos dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador compromete a eficácia da proteção prevista nesta disposição.

5. Conclusão

O art.25º prevê a proteção dos créditos dos trabalhadores na situação concreta de insolvência do empregador, trata-se de um artigo bastante detalhado e claro, pelo que existe pouca jurisprudência relativamente a esta norma. Em comparação com alguns dos artigos da Carta Social Europeia é um artigo que poucas vezes foi retificado, uma vez que os Estados Parte não levantam problemas quanto a sua aplicação.

Em suma, a proteção dos créditos laborais em contexto de insolvência do empregador assume-se como uma exigência fundamental de justiça social, atendendo à especial vulnerabilidade do trabalhador e à natureza alimentar da retribuição. O artigo 25.º da CSER consagra este direito, impondo aos Estados a adoção de mecanismos eficazes que assegurem o pagamento dos créditos laborais.

No caso português, verifica-se a existência de um modelo de proteção juridicamente estruturado, que combina o privilégio creditório dos trabalhadores com a intervenção do Fundo de Garantia Salarial, o que, em abstrato, responde às exigências normativas internacionais e europeias. Todavia, a análise das conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais evidencia que a conformidade do sistema não depende apenas da sua consagração legal, mas também da sua eficácia prática.

Com efeito, apesar de inicialmente considerado conforme, o regime português revelou fragilidades ao nível da sua aplicação concreta, designadamente no que respeita à morosidade dos procedimentos e ao tempo necessário para a satisfação efetiva dos créditos dos trabalhadores. A conclusão de não conformidade em 2016 demonstra que atrasos significativos comprometem a finalidade essencial da proteção, esvaziando o seu conteúdo útil.

Assim, mais do que a existência formal de mecanismos de garantia, o que se impõe é a sua operacionalidade célere e eficiente. A efetiva tutela dos trabalhadores exige, portanto, não só a manutenção, mas também o aperfeiçoamento contínuo destes instrumentos, de modo a assegurar uma proteção real, adequada e em tempo útil, em conformidade com os padrões estabelecidos pela Carta Social Europeia.

6. Bibliografia

- BOTELHO, CATARINA SANTOS, *Os direitos sociais em tempos de crise - Ou revisitar as normas programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015;
- EPIFÂNIO, MARIA DO ROSÁRIO, *Manual de Direito da Insolvência*, Almedina, 2025;
- COUNCIL OF EUROPE , *Explanatory Report to the European Social Charter Revised*, Strasbourg, 1996;
- Diretiva 2008/94/CE
- LUKAS, Karin. *The Revised European Social Charter: An article by article commentary*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021 ;
- <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2008/def/PRT/25//EN;>
- DL nº 59/2015, de 21 de Abril;
- <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2012/def/PRT/25/EN;>
- <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2016/def/PRT/25/EN;>