



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)

Ana Rita Rocha Amorim Martins Peres

340115103

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Outubro, 2020

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEDS- Comité Europeu dos Direitos Sociais

CSE – Carta Social Europeia

CSER- Carta Social Europeia Revista

CT- Código do Trabalho

EEE- Espaço Económico Europeu

EM- Estado - Membro

FGS- Fundo de Garantia Salarial

NRFGS- Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial

Nº- número

p.- página

UE - União Europeia

## ÍNDICE

1. Breve introdução.....	4
2. A Carta Social Europeia e o Comité Europeu dos Direitos Sociais.....	5
3. O Artigo 25º da Carta Social Europeia Revista (CSER).....	6
4. A tutela dos créditos remuneratórios dos trabalhadores na insolvência – O FGS.....	7
5. Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais	
5.1. Conclusão de 2008 .....	9
5.2. Conclusão de 2012 .....	10
5.3. Conclusão de 2016.....	11
6. Comentário final .....	12
7. Bibliografia.....	13

## 1. Breve introdução

Perante situações de crise empresarial, o empregador pode não conseguir honrar os compromissos que resultam dos contratos de trabalho, transformando os trabalhadores em credores da empresa insolvente.

Face à fragilidade dos trabalhadores que dependem, em regra, desse salário ao fim do mês<sup>1</sup>, a matéria dos créditos laborais e garantias concedidas aos trabalhadores é de extrema importância e enorme relevância prática pois o crédito resulta da força do trabalho, resultante do exercício da sua profissão e do trabalho realizado para os empregadores que, por algum motivo, não satisfazem a sua obrigação de pagamento de retribuições ou compensações se for caso disso.

No presente trabalho irei analisar o art.25º da Carta Social Europeia Revista (doravante CSER) que consagra o Direito dos trabalhadores à proteção dos seus créditos em caso de insolvência do seu empregador. Para tal, irei analisar as conclusões emitidas em 2008, 2012 e 2016 pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre a situação do nosso país, Portugal, nesta matéria.

Farei uma breve exposição sobre a origem, a evolução e finalidade do diploma mencionado, passando, de seguida, para uma análise geral do artigo 25º CSER, explicando o seu conteúdo e as condutas que se impõem aos Estados signatários para assegurar devido cumprimento.

---

<sup>1</sup> Treatment of Employees in Corporate Insolvencies: An International Human Rights Law Perspective, Paper disponível no site: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3386174](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3386174)

## 2. A Carta Social Europeia e o Comité Europeu dos Direitos Sociais

“A Carta Social Europeia (CSE) é o instrumento regional europeu de proteção dos direitos sociais que complementa a CEDH”<sup>2</sup>.

No que diz respeito à sua evolução, se retrocedermos à data de 18 de outubro de 1961, data de origem e aprovação da CSE, em Turim, onze anos após a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, reparamos que o texto era bastante ambicioso e completo. Era composto por 38 artigos e estabelecia para todos aqueles que a assinaram, um “mandado de desenvolvimento social”.

A Carta, sendo o único elemento onde estão compilados e consagrados, os direitos sociais, foi tendo protocolos adicionais que, no fundo, foram incrementando esta sua proteção e adicionando novos direitos. Quando me refiro a protocolos, menciono o de 1995, em que se instituiu um sistema de reclamações coletivas. Dessa forma, permitiu-se às organizações, a título de exemplo as ONG ou, outro exemplo, as organizações internacionais de trabalhadores, submeterem queixas e iniciam um procedimento de supervisão.

Mais tarde, em 1996, mais concretamente a 3 de maio, surgiu a Carta Social Europeia Revista (CSER)<sup>3</sup>. Esta Carta tem como grande objetivo ir substituindo gradualmente a Carta Social Europeia que é uma versão mais minimalista. Ou seja, contém um catálogo mais pequeno, mais reduzido de direitos sociais.

A carta é amplamente aceite como um standard de direitos humanos no Conselho da Europa.

Questão que também é de enorme relevância é como se realiza o cumprimento da Carta Social Europeia Revista. Cumpre ao Comité Europeu dos Direitos Sociais (doravante CEDS), composto por 15 membros independentes e imparciais. Como refere a Dra. Catarina Botelho, “o Comité tem uma função *quasi-jurisprudicional* tendo vindo a construir uma jurisprudência marcante em questões atinentes ao Direito do Trabalho, embora se

---

<sup>2</sup> BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos sociais em tempos de crise - Ou visitar as normas programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015

<sup>3</sup> Alguns países assinaram a Carta Social Europeia, mas não assinaram, ainda, a Carta Social Europeia Revista. Portugal assinou a Carta Social Europeia Revista.

mostre mais evasivo noutras matérias sociais”<sup>4</sup>. Através de dois mecanismos de monitorização, o sistema de relatórios e o sistema de sistema de reclamações.

O sistema de relatórios foi introduzido pela CSE e consiste numa submissão a cada dois anos de relatórios pelas partes. Ao receber estes relatórios, o Comité elabora as suas conclusões. De modo a trazer mais exigência ao sistema, a partir de 2007, os Estados têm a obrigação de apresentar um relatório anual num dos quatro grupos temáticos em que foram divididas as disposições da CSE e da CSER. Deste modo, cada disposição da Carta é reportada uma vez de quatro em quatro anos.

### 3. O Artigo 25º da Carta Social Europeia Revista (CSER)

“Artigo 25.º 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.”*

É importante sublinhar que as obrigações positivas que derivam das Cartas não significam a imposição de um único modelo de protecção social. Os Estados dispõem de uma ampla margem de apreciação relativamente ao modo como vão implementar os direitos.

“Quando a realização de um dos direitos em questão for excepcionalmente 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

---

<sup>4</sup> BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos sociais em tempos de crise - Ou visitar as normas programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015

atentos ao impacto das escolhas operadas por eles sobre os grupos em que a vulnerabilidade é maior como sobre as outras pessoas envolvidas”<sup>5</sup>.

#### **4. A tutela dos créditos remuneratórios dos trabalhadores na insolvência – O FGS**

No ordenamento jurídico Português, a lei ocupa-se diretamente da tutela dos créditos remuneratórios do trabalhador mencionando nos artigos 333º e ss do CT, as diversas medidas de tutela desses créditos remuneratórios.

Uma das diversas formas de tutela dos créditos dos trabalhadores está vocacionada especialmente para o caso da insolvência do empregador ou da declaração da empresa em situação economicamente difícil e consiste no recurso do trabalhador ao Fundo de Garantia Salarial para a satisfação imediata de todos ou parte dos seus créditos nos termos do artigo 336º do CT.

O Fundo de Garantia Salarial foi criado em 1999<sup>6</sup> por exigência do direito comunitário, mais concretamente da Diretiva 80/987/CE, de 20 de outubro de 1980, alterada pela Diretiva 2002/74/CE de 23 de setembro de 2002 e refundida, reorganizada pela Diretiva 2008/94/CE constitui, citando João Leal Amado *“um passo muito importante no domínio da tutela dos créditos laborais, maxime do direito ao salário”*<sup>7</sup>

Dando assim, cumprimento ao estipulado no ponto 7 da Carta da 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”* e ao estipulado nas normas comunitárias, o CT vem, por intermédio do artigo 336º dotar os créditos laborais de uma garantia mais efetiva, na medida em que permite

---

<sup>5</sup> Reclamação nº13/2002, *Autisme Europe v.França*, decisão de fundo, de 04.11.2003, par.53, *apud* IDEM, *loc.cit.*, p.239.

<sup>6</sup> DL nº 219/99, de 15 de junho, sendo complementado pelo DL nº 139/2001, de 24 de abril, quanto aos aspetos organizativos e financeiros. Quanto aos aspetos substantivos, o regime do fundo foi depois incorporado na RCT de 2004.

<sup>7</sup> Cfr. João Leal Amado, *Contrato de Trabalho*, p.332

aos trabalhadores obter o pagamento dos seus créditos à custa de um património para além do pertencente ao devedor.

O objetivo deste Fundo é garantir e antecipar o pagamento dos créditos laborais, que, por motivo de insolvência ou de situação económica difícil da empresa, não possam ser pagos pelo empregador.

O novo regime do Fundo de Garantia Salarial (NRFGS)<sup>8</sup> constitui um regime jurídico *unitário*<sup>9</sup> nesta matéria pois compreende as normas substantivas e regula, também, as matérias organizacionais e financeiras.

O fundo assegura o pagamento dos créditos quando o empregador seja declarado judicialmente insolvente, mas também se a empresa estiver em Processo Especial de Revitalização (PER)<sup>10</sup> ou no âmbito do Sistema de Recuperação de Empresas por via Extra-judicial (SIREVE)<sup>11</sup>- art.1º nº1 do NRFGS, anexo ao DL nº 59/2015, de 21 de abril; pois surgiu a necessidade de adequar o FGS à realidade económica e social do país - trata-se, pois, de um sistema de tutela bastante abrangente.

Podem aceder ao Fundo não apenas trabalhadores de empresas nacionais, mas também trabalhadores de empresas insolventes com atividade em dois Estados membros da União Europeia, desde que estejam a desenvolver a sua atividade em estabelecimento situado em Portugal, e mesmo que a insolvência tenha sido declarada num desses Estados (art. 1º nº 3 do NRFGS)<sup>12</sup>.

Os créditos abrangidos são os que resultam da execução do contrato de trabalho e da sua violação ou cessação (art.2º do NRFGS).

Os créditos são pagos até ao montante máximo equivalente a seis meses de retribuição, com um teto de três vezes a retribuição mínima mensal e com as competentes deduções fiscais e para a segurança social (art.3º nº1 e art.2º do NRFGS).

---

<sup>8</sup> Aprovado pelo DL nº 59/2015, de 21 de abril.

<sup>9</sup> Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei nº59/2015

<sup>10</sup> Criado pela Lei nº16/2012, de 20 de abril

<sup>11</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 178/2012 de 2 de agosto, e posteriormente alterado pelo Decreto-Lei nº26/2015 de 6 de fevereiro.

<sup>12</sup> Segundo o artigo 9º do mesmo diploma legal, nas situações transnacionais haverá cooperação entre os diferentes Estados envolvidos.

Em caso de pagamento dos créditos, o FGS fica sub-rogado nos direitos dos trabalhadores sobre a massa insolvente nomeadamente nos respetivos privilégios creditórios, atuando junto da massa insolvente na altura devida (art.4º do NRFGS).

## **5. As conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais**

### **5.1 Conclusão de 2008**

A partir da leitura desta conclusão retiramos que os Estados que aceitaram este artigo tem algum arbítrio quanto à forma de proteção que oferecem, desde que seja adequada, eficaz e inclua situações em que os ativos do empregador sejam insuficientes para cobrir os salários devidos ou para justificar a abertura de um processo formal de insolvência<sup>13</sup>. Para mostrar que a proteção é adequada, os estados devem indicar o período que decorre desde o momento em que as reivindicações são apresentadas até ao momento em que os pagamentos são feitos e a proporção geral das reivindicações dos trabalhadores que são satisfeitas<sup>14</sup>.

É importante mencionar que esta proteção deve estender-se a, pelo menos, salários e somas devidas por férias pagas e outras ausências pagas, relativas a um período específico<sup>15</sup>.

O Comité nota que a Lei 35/2004 de 29 de julho de 2004<sup>16</sup> define insolvência como a incapacidade de cumprir as responsabilidades vencidas dos ativos disponíveis e, por conseguinte, abrange a noção de cessação de pagamentos. Já o artigo 377º do CT estabelece como regra geral que as reclamações dos trabalhadores decorrentes da violação ou cessação do contrato de trabalho são protegidas por um regime de privilégio relativo aos bens imóveis dos seus empregadores e prevalecem sobre todas as demais reclamações. Nos termos do 380º do Código e das Secções 316 a 326 da Lei 35/2004 de 29 de julho de 2004 a principal forma de proteção dos créditos dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador é um fundo de garantia de salários e vencimentos. O Comité também constatou que o fundo de garantia intervém quando um empregador é

---

<sup>13</sup> Conclusões de 2003, França – emitidas pelo Comité Europeu de Direitos Sociais.

<sup>14</sup> Conclusões de 2003, Suécia- emitidas pelo Comité Europeu de Direitos Sociais.

<sup>15</sup> Conclusões de 2005, Estónia- emitidas pelo Comité Europeu de Direitos Sociais

<sup>16</sup> Disponível no site: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/502399/details/normal?q=Regulamenta+a+Lei+n.%C2%BA%2099%2F2003%2C%20de+27+de+Agosto%2C%20que+aprovou+o+C%3%B3digo+do+Trabalho>

declarado insolvente pelos tribunais e se inicia um processo de conciliação para obter um acordo entre o empregador e alguns ou todos os seus credores, com vista a proteger a empresa insolvente.

Observamos que o Comité levantou algumas questões nomeadamente:

1. Quais os diferentes tipos de sinistros cobertos pelo sistema de garantia;
2. Quais as percentagens de reivindicações dos funcionários foram atendidas pelo fundo;
3. Qual o tempo médio que decorre entre a apresentação das reivindicações e o pagamento de quaisquer quantias devidas.

Também retiramos desta conclusão que todos os funcionários com contrato de trabalho estão protegidos.

Em suma, o Comité conclui que a situação de Portugal está em conformidade com o artigo 25º da Carta Revista (CSER).

## **5.2 Conclusão de 2012**

No período de 2007-2010, o Fundo de Garantia de Salários manteve as suas competências no que se refere ao pagamento dos créditos decorrentes dos contratos de trabalho e sua rescisão que não possam ser pagos pelo empregador, por insolvência ou situação económica difícil.

O Comité também não obteve quaisquer respostas no que diz respeito às questões feitas na Conclusão de 2008. Em particular, se o fundo de garantia pode intervir quando as empresas cessam a sua atividade sem poder honrar os seus compromissos, mas não são formalmente declaradas insolventes. Cumulativamente, voltou a perguntar qual o tempo médio decorrido entre a apresentação das ações e o pagamento das importâncias devidas.

Recordou, também, que nos termos do artigo 25º a proteção deve estender-se às somas devidas pelas férias remuneradas ou outros tipos de ausências remuneradas.

Por último, questionou também sobre quais os tipos de créditos abrangidos pelo sistema de garantia.

O Comité aguardou o recebimento das informações solicitadas, logo adiou a sua conclusão. No entanto, a ausência da informação exigida constitui uma violação da obrigação de apresentação de relatórios assumida por Portugal ao abrigo da Carta.

Desse modo, o Governo tem a obrigação de fornecer as informações solicitadas no próximo relatório sob pena da situação não estar conforme.

### **5.3 Conclusão de 2016**

O relatório indica que o FGS paga quaisquer créditos (por exemplo salários, pagamentos de férias, bónus ...) devidos nos seis meses seguintes à insolvência arquivada ou à requisição de um processo de recuperação. O FGS só garante os pagamentos reclamados no prazo de um ano após a rescisão do contrato sendo que esses créditos são pagos até ao valor equivalente a salários de seis meses, que não deve exceder três vezes o salário mínimo legal. O relatório indica, ainda, que o novo regime transpõe a Diretiva da União Europeia 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à aplicação das legislações dos EM sobre a proteção dos trabalhadores em caso de insolvência dos seus empregadores mais próximos. O FGS abrange, agora, os trabalhadores que trabalham ou trabalharam habitualmente em território português, mas para um empregador que exerce uma atividade no território de dois ou mais EM da UE ou EEE, incluindo quando o empregador é declarado insolvente por um tribunal ou competente autoridade de outro EM da UE ou EEE.

O relatório afirma que o FGS também se aplica aos trabalhadores de empresas abrangidas por um Projeto Especial de Revitalização (PER).

O relatório indica também que os trabalhadores agora têm um ano para se inscrever no Fundo.

Em suma, o relatório indica que, durante o período de referência de 1 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014, o tempo médio que decorre entre a apresentação da reclamação e o pagamento das importâncias devidas aumentou de 211 dias em 2011 para 314 dias em 2014.

Consequentemente, o Comité considerou que o período médio para completar o procedimento geral de 11-12 meses é excessivo e, portanto, a situação de Portugal foi considerada em desconformidade com o artigo 25º da Carta.

## 6. Comentário final

Para finalizar, gostaria de aludir que o legislador tenta proteger e acautelar a satisfação dos créditos laborais, através do plasmado no artigo 333º do CT. Todavia, a verdade é que o trabalhador não deixa de passar dificuldades.

Embora o Fundo de Garantia Salarial permita que o Estado funcione como um fiador *ope legis*<sup>17</sup>, satisfazendo os créditos, tal não implica que todos os créditos a que os trabalhadores tenham direito sejam satisfeitos pelo mesmo.

O Fundo de Garantia Salarial assume-se como um terceiro que, em certos termos, e dentro de certos limites, vem satisfazer os créditos dos trabalhadores que, por ocorrência de uma declaração judicial de insolvência ou por se encontrar em situação difícil económica, não podem ser assegurados pelas entidades patronais.

Resta-nos pensar e refletir sobre qual vai ser a conclusão do Comité, que ainda será publicada este ano, no que diz respeito a este tema durante o período de 2015 a 2018.

A minha convicção é a de que a situação de Portugal estará novamente em desconformidade com o artigo 25º devido ao elevado tempo decorrido entre a apresentação dos requerimentos dos trabalhadores e o momento do pagamento das importâncias devidas pelo FGS. Sustento este meu ponto de vista dizendo que várias são as fontes que dizem isso mesmo<sup>18, 19</sup>. Adicionalmente, o FGS não determina uma duração máxima para a conclusão global deste procedimento de ressarcimento dos créditos laborais. A lei apenas determina no seu artigo 8º, nº1 do Decreto-Lei Nº59/2015 que “O requerimento é decidido no prazo de 30 dias, a contar da data em que o requerimento se encontre devidamente instruído.”<sup>20</sup>

Contudo, a prática tem demonstrado que este prazo não é efetivamente cumprido pelos serviços, havendo casos em que pode decorrer mais de um ano até à transferência bancária dos valores dos créditos laborais por parte do Fundo.

---

<sup>17</sup> Cfr. João Leal Amado, Contrato de Trabalho, p.332

<sup>18</sup> <https://www.dinheirovivo.pt/empresas/denuncia-fundo-de-garantia-salarial-demora-um-ano-a-responder-aos-trabalhadores-12677725.html>

<sup>19</sup> <http://www.re-activar.pt/procedimentos-trabalhador-receber-apoio-do-fgs/>

<sup>20</sup> Disponível no site: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/117352438/201912230635/diploma?rp=indice>

## 7. Bibliografia

### Obras publicadas

- RAMALHO, Maria, *Tratado de Direito do Trabalho, Parte II- Situações Laborais Individuais*, 6ª Edição, Almedina, 2016
- COSTEIRA, Joana, *Os efeitos da Declaração Judicial de Insolvência no Contrato de Trabalho – A tutela dos créditos laborais*, 2ª Edição, Almedina, 2017
- BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos sociais em tempos de crise - Ou visitar as normas programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015;
- AMADO, João, *Contrato de Trabalho*, p.332

### Web

- *HUDOC-ESC*, Conclusions 2008 - Portugal – Article 25, in

<https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ESCArticle%22:%5B%2225-00-163%22%5D,%22ESCDcLanguage%22:%5B%22ENG%22%5D,%22ESCStateParty%22:%5B%22PRT%22%5D,%22ESCDcIdentifier%22:%5B%222008/def/PRT/25/EN%22%5D%7D>

- *HUDOC-ESC*, Conclusions 2012 – Portugal – Article 25 in,

<https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ESCArticle%22:%5B%2225-00-163%22%5D,%22ESCDcLanguage%22:%5B%22ENG%22%5D,%22ESCStateParty%22:%5B%22PRT%22%5D,%22ESCDcIdentifier%22:%5B%222012/def/PRT/25/EN%22%5D%7D>

- *HUDOC-ESC*, Conclusions 2016 – Portugal – Article 25 in,

<https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ESCArticle%22:%5B%2225-00-163%22%5D,%22ESCDcLanguage%22:%5B%22ENG%22%5D,%22ESCStateParty%22:%5B%22PRT%22%5D,%22ESCDcIdentifier%22:%5B%222016/def/PRT/25/EN%22%5D%7D>

- SSRN\_

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3386174](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3386174)

- Outros sites relevantes

<https://www.dinheirovivo.pt/empresas/denuncia-fundo-de-garantia-salarial-demora-um-ano-a-responder-aos-trabalhadores-12677725.html>

<http://www.re-activar.pt/procedimentos-trabalhador-receber-apoio-do-fgs/>

<https://www.advogadosinsolvencia.pt/mapa/fundo-de-garantia-salarial>

<https://dre.pt/>