

Primeiro Ministro  
R-2703/95  
N.º 25/ B/99  
1999.07.21  
Área: A3

Assunto:SEGURANÇA SOCIAL - COOPERANTE - ACORDO ENTRE PORTUGAL E CABO VERDE -  
REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL - CONTAGEM DE TEMPO

Sequência:Acatada

1. O Senhor... dirigiu-me uma reclamação onde alega, essencialmente, que tendo prestado serviço como cooperante nos Transportes Aéreos de Cabo Verde, no período compreendido entre 5.07.76 e 10.04.80, não foi aquele tempo reconhecido por qualquer regime de protecção social para efeitos de velhice, invalidez e sobrevivência.

Com efeito, foi celebrado entre o Estado Português, a República de Cabo Verde e o reclamante um contrato de prestação de serviço de cooperação, cuja cópia remeto em anexo (doc. nº1), para o desempenho da função de comandante de avião. Anualmente, foi sendo celebrado novo contrato de prestação de serviços de cooperação, tendo o reclamante cessado o exercício daquelas funções em 10.04.80.

No nº 2, da cláusula 8ª do contrato inicial, assinado em 5.07.77, mas cujo início de vigência se reportou a 5.07.76, data do desembarque do reclamante em Cabo Verde, estabelecia-se que "O Estado Português pagará em Portugal os descontos para aposentação, invalidez e sobrevivência".

Verificou-se, porém, que nunca foram pagos quaisquer descontos para efeitos de segurança social durante todo aquele período de tempo em que o reclamante exerceu funções como cooperante do Estado Português.

2. Após inúmeras diligências instrutórias levadas a cabo pelos serviços da Provedoria de Justiça foi possível apurar junto da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação que a razão de não terem sido efectuados descontos para a segurança social pelo trabalho realizado pelo reclamante como cooperante, residiu na falta de disposição legal que o permitisse, já que este não se encontrava vinculado a qualquer regime de segurança social antes de iniciar aquelas funções (vide docs. nº 2 e 3). Com efeito, o exercício daquelas funções achava-se regulado, àquela data, não só pelo Acordo Geral de Cooperação e Amizade e pelo Acordo de Cooperação Científica e Técnica celebrados entre Portugal e Cabo Verde, mas também pelo Decreto-Lei nº 180/76, de 9 de Março, diploma que não previa, estranhamente, a obrigação de pagamento de contribuições para a segurança social para os cooperantes que não fossem já subscritores da Caixa Geral de Aposentações ou enquadrados por um qualquer organismo de previdência.

Aí se dispunha, na verdade, no artigo 6º, nº 1, que: "Competirá ainda à Secretaria de Estado da Cooperação:

a) .....

b)O processamento, liquidação e pagamento dos descontos obrigatórios previstos na legislação em vigor, designadamente para a aposentação, sobrevivência e invalidez, quando se tratar de cooperantes que sejam trabalhadores da função pública e, nos termos dos acordos de cooperação, tais encargos sejam de conta do mesmo Estado Português;

c)O processamento, liquidação e pagamento dos descontos obrigatórios para a Previdência, quando se tratar de cooperantes que anteriormente à celebração do contrato de cooperação já houvessem descontado para qualquer organismo de previdência e, nos termos dos acordos de cooperação, tais encargos sejam da conta do Estado Português."

Por outro lado, estabelecia-se, no artigo 8º, nº 2, do mesmo diploma legal, que "o tempo de serviço prestado pelo cooperante no Estado solicitante é contado, para efeitos de antiguidade e promoção, como se tivesse sido prestado no exercício do cargo que o cooperante desempenhava à data celebração do respectivo contrato", acrescentando-se, no nº 5 que "o cooperante não abrangido pelos nºs 2 e 4, se vier a ingressar na função pública, terá direito à contagem do tempo de serviço prestado como cooperante, mediante o pagamento dos descontos respectivos, nos termos da Lei geral".

Dispunha-se ainda no artigo 10º que o pagamento do complemento da remuneração devido aos cooperantes era da responsabilidade do Estado Português.

3. Ora, não vislumbro qual possa ter sido a razão para o tratamento diferenciado conferido àqueles que, à data

em que prestaram as funções de cooperantes, não se encontravam abrangidos por qualquer daqueles regimes. Trata-se, sem dúvida alguma, de uma desigualdade injustificada já que o exercício de funções de cooperante do Estado Português deveria ser merecedor de tratamento idêntico, independentemente das funções anteriormente desempenhadas pelos respectivos cooperantes e do seu enquadramento para efeitos de segurança social.

4. Por outro lado, a introdução desta diferenciação, não se encontrando em conformidade com o estabelecido no aludido Acordo de Cooperação Científica e Técnica apresenta-se como ilegal, uma vez que está em contradição não só com a letra, mas também com o espírito do mesmo Acordo. Com efeito, dispunha-se aqui de forma expressa, no artigo 11º, alínea d), que o Estado Português suportaria os encargos com o "pagamento de contribuições à Caixa Geral de Aposentações, à Caixa Nacional de Pensões, ou a qualquer outro organismo de previdência, conforme o caso, respeitantes aos benefícios de aposentação, invalidez e sobrevivência". Daqui resulta, em primeiro lugar, que nenhuma obrigação a este nível foi deixada a cargo do Estado de Cabo Verde, conforme resulta do disposto no artigo 12º do mesmo Acordo. Além disso, foi também expressamente acordado que, não obstante os cooperantes exercerem a sua actividade em Cabo Verde, não adquiririam nunca a qualidade de funcionários cabo-verdianos (cfr. art. 9º, nº 4 do Acordo de Cooperação). Resulta, igualmente, que foi cometida ao Estado Português a obrigação geral de suportar os encargos com a previdência, realizando os descontos para um dos regimes existentes. Ao aceitar tal obrigação, o Estado Português não a poderia omitir em relação a determinado grupo de cooperantes.

5. Na verdade, só um lapso do legislador português poderá justificar a omissão de previsão legal para a situação em análise. Com efeito, o legislador terá, naturalmente, sido confrontado com a dúvida sobre qual deveria ser o Estado responsável pelo pagamento das contribuições para a segurança social, nos casos em que os cooperantes não se encontravam abrangidos por qualquer regime de protecção social, uma vez que o serviço não iria ser prestado em Portugal mas sim no Estado solicitante, neste caso em Cabo Verde. Contudo, nada dispôs quanto a esta matéria.

A solução legislativa nem seria muito difícil, pois, em 1979, através do regime introduzido pelo Decreto-Lei nº 343/79, de 28 de Agosto, o Governo veio determinar a obrigatoriedade de inscrição nas caixas sindicais de previdência de todos os trabalhadores que concorressem com a sua actividade para a satisfação de necessidades normais do Estado e que não reunissem as condições de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, o que, relativamente ao reclamante, nem sequer foi feito a partir da data do início de vigência deste diploma.

6. Não obstante, o Estado Português reconheceu, no caso que nos ocupa, que o reclamante reunia as condições necessárias para desempenhar as funções de cooperante, em conformidade, aliás, com o disposto no nº 2, do artigo 2º do Decreto-Lei nº 180/86, e procedeu sempre ao pagamento dos complementos de remuneração que lhe eram devidos, nos termos da Lei.

Além disso, assumiu, expressamente, na cláusula oitava do contrato inicial, a obrigação de pagar em Portugal os descontos para a aposentação, invalidez e sobrevivência, tal como decorria das obrigações assumidas no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Técnica celebrado com o Estado de Cabo Verde.

Tal previsão, constante da cláusula oitava do contrato inicial criou, obviamente, ao reclamante a forte expectativa de vir a ser enquadrado em regime de protecção social. Com efeito, o Estado Português ao assumir aquela obrigação não podia desconhecer que o reclamante não se achava, a essa data, abrangido por um qualquer regime de protecção social.

Nem mesmo o facto de, nos sucessivos contratos celebrados com o reclamante como cooperante do Estado Português, ter sido alterada a redacção daquela cláusula oitava por forma a torná-la compatível com o regime introduzido pelo Decreto-Lei 180/76, de 9 de Março, poderá ser apontado em desfavor do reclamante. Na verdade, a ter sido cumprida a obrigação anterior, já o reclamante se encontraria, à data da celebração dos novos contratos, enquadrado por um qualquer regime de protecção social, conforme havia sido acordado inicialmente.

7. Por outro lado, haverá, seguramente, outros ex-cooperantes com idêntico problema, sobretudo os que, antes de antes de desempenharem essas funções e à semelhança do que sucedeu com o reclamante, desenvolveram a sua actividade privada no Ultramar, onde não havia um regime obrigatório de protecção social de carácter geral.

Tratando-se de cidadãos nacionais, não faz sentido que não lhes tenha sido assegurada, por diploma legal

interno, a respectiva protecção social durante o período em que desempenharam as funções de cooperantes. Na verdade, quanto aos cooperantes que, à data do contrato, não estivessem abrangidos por um qualquer regime de protecção social, apenas ficou ressalvada a possibilidade de contagem desse tempo de serviço para aqueles que viessem a ingressar, posteriormente, na função pública (vide art.8, nº 5, supra citado), nada se estabelecendo quanto aos que permanecessem a desenvolver actividades privadas.

8. Acresce, ainda, referir que tais ex- cooperantes nunca tiveram possibilidade ver reconhecido o tempo de serviço em que desempenharam tais funções, nem mesmo ao abrigo do disposto no Decreto- Lei nº 380/89, de 27 de Outubro, porquanto, àquela data, já Cabo Verde era um Estado independente.

9. Ora, sendo o trabalho a prestar pelos cooperantes desenvolvido, essencialmente, para satisfação do interesse do Estado Português, deveria o critério a adoptar quanto à protecção social dos respectivos executantes de tal tarefa ser o da nacionalidade e não o de os mesmos se encontrarem já vinculados ou não, anteriormente, a um qualquer regime de protecção social. Parece-me, pois, que o simples facto de o reclamante não se achar vinculado a um qualquer sistema de segurança social à data em que desempenhou as funções de cooperante do Estado Português não pode justificar o alheamento deste perante a protecção social que é devida a todos os cidadãos, conforme estabelece o artigo 63º da Constituição.

Assim, a possibilidade de contagem daquele tempo de serviço para efeitos de velhice, invalidez e sobrevivência é, pois, uma medida de inegável justiça que o Estado deve assumir e consagrar.

10. Face a todo o exposto, RECOMENDO

a Vossa Excelência a consagração de normas que permitam que o tempo de serviço prestado pelos cooperantes que, à data do exercício dessas funções, não se encontravam abrangidos por um qualquer regime de protecção social e que não vieram a ingressar na função pública, possa ser contado pelo regime geral de segurança social.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel