

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

Q-2287/2016

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes da alínea *b*), do n.º 1, bem como dos n.ºs 3 e 4, quanto a este último, na parte em que remete para aquelas normas, todos do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro (regime dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ao serviço de entidades empregadoras públicas), na redação dada pelo artigo 6.º da Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas normas violam o direito fundamental dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional, e o princípio da igualdade, acolhidos, respetivamente, na alínea *f*), do n.º 1, do artigo 59.º e no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

O Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, alterado por último pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, contém «o regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ocorridos ao serviço de entidades empregadoras públicas» (artigo 1.º do diploma, na redação dada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro).

2.º

Conforme resulta explicitamente das respectivas considerações preambulares, o legislador quis acolher no citado Decreto-Lei, os princípios consagrados na “lei geral” em matéria de reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, adaptando-os às “especificidades da Administração Pública”.

3.º

À data, o “regime geral” dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais encontrava-se vertido na Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, e legislação complementar (veja-se a alínea *a*), do n.º 1, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 503/99), diplomas entretanto revogados, na sequência da posterior codificação da legislação laboral.

4.º

A esta luz, entre os princípios que estruturaram, na sua matriz, o regime vertido no Decreto-Lei n.º 503/99, o legislador sinalizou, entre outros, a garantia, aos trabalhadores ao serviço da Administração Pública, «do direito às mesmas prestações, quer em espécie, quer de natureza pecuniária» (veja-se a alínea *b*) do ponto 4 das considerações preambulares daquele diploma).

5.º

Na esfera da relação de emprego público, anote-se, ainda, que tendo sobrevindo a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (abreviadamente, LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e alterada, por último, pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho), o legislador manteve aí a opção de remeter para diploma próprio «[o] regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais dos trabalhadores que exercem funções públicas» (alínea *b*) do artigo 5.º da LTFP).

6.º

Neste horizonte, no direito vigente, a par do Decreto-Lei n.º 503/99, na sua redação atual, o regime dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais consta essencialmente dos artigos 281.º a 284.º do Código do Trabalho (aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, e alterado, por último, pela Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto) e respetiva regulamentação, vertida hoje, em matéria de reparação (incluindo a reabilitação e reintegração profissionais), na Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro (Lei dos Acidentes de Trabalho, de agora em diante, abreviadamente, LAT).

7.º

O Decreto-Lei n.º 503/99, ora visado, enformando o regime jurídico relativo ao infortúnio do trabalho ocorrido ao serviço de entidades empregadoras públicas – e deixando, por enquanto, em suspenso, a questão do desenho exato do seu âmbito subjetivo de aplicação (matéria sobre a qual nos debruçaremos com maior detalhe *infra*) – reconhece aos trabalhadores destinatários o «direito, independentemente do respectivo tempo de serviço, à reparação, em espécie e em dinheiro, dos danos resultantes de acidentes em serviço e de doenças profissionais», nos termos que o próprio diploma rege (n.º 1 do artigo 4.º; veja-se, ainda, o n.º 2 do mesmo preceito).

8.º

No que releva para as questões cuja bondade constitucional é aqui discutida, o direito à reparação em dinheiro compreende, entre outros, a «[i]ndemnização em capital ou pensão vitalícia correspondente à redução na capacidade de trabalho ou de ganho, no caso de incapacidade permanente», bem como a «[p]ensão aos familiares, no caso de morte» (respetivamente, alíneas *b*) e *g*), do n.º 4, do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 503/99).

9.º

Para efeitos de aplicação do mesmo Decreto-Lei, considera-se incapacidade permanente parcial «a situação que se traduz numa desvalorização permanente do trabalhador, que implica uma redução definitiva na respectiva capacidade geral de

ganho», e incapacidade permanente absoluta «a situação que se traduz na impossibilidade permanente do trabalhador para o exercício das suas funções habituais ou de todo e qualquer trabalho» (vejam-se as alíneas *l*) e *m*), do n.º 1, do artigo 3.º daquele diploma).

10.º

Observe-se, ainda, com Carlos Alegre, versando sobre as prestações por incapacidade no quadro da pretérita Lei n.º 100/97, a saber, as pensões, respeitantes a incapacidades permanentes, e as indemnizações, correspondendo a situações de incapacidade temporária (*in Acidentes de trabalho e doenças profissionais: Regime jurídico anotado*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2009, p. 99):

«No sentido que aqui interessa, a *pensão* é uma renda anual, paga vitaliciamente, periodicamente, em regime de duodécimos. A lei dos acidentes de trabalho distingue as pensões das indemnizações, exatamente porque estas últimas não têm carácter vitalício, pagas unitariamente, embora, em muitos casos, possam ser pagas periodicamente. Ambas têm em vista satisfazer os prejuízos resultantes de um dano físico, mas as pensões de forma vitalícia ou permanente e as indemnizações de forma pontual».

11.º

Acresce que, nas situações de incapacidade permanente ou morte, o legislador cometeu a responsabilidade pela avaliação e reparação à Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA, I.P.). Veja-se o n.º 3 do artigo 5.º, bem como as normas constantes do Capítulo IV do Decreto-Lei n.º 503/99.

12.º

É justamente inserido, na sistemática do diploma, no Capítulo IV acabado de mencionar, que se desvela o artigo 41.º, congregando as regras de acumulação de prestações – cerne da nossa atenção – e cujo teor aqui se transcreve na íntegra:

«Artigo 41.º

Acumulação de prestações

1 – As prestações periódicas por incapacidade permanente não são acumuláveis:

a) Com remuneração correspondente ao exercício da mesma atividade, em caso de incapacidade permanente absoluta resultante de acidente ou doença profissional;

b) Com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador, em caso de incapacidade permanente parcial resultante de acidente ou doença profissional;

c) Com remuneração correspondente a actividade exercida em condições de exposição ao mesmo risco, sempre que esta possa contribuir para o aumento de incapacidade já adquirida.

2 – O incumprimento do disposto no número anterior determina a perda das prestações periódicas correspondentes ao período do exercício da atividade, sem prejuízo de revisão do grau de incapacidade nos termos do presente diploma.

3 – São acumuláveis, sem prejuízo das regras de acumulação próprias dos respetivos regimes de proteção social obrigatórios, as prestações periódicas por incapacidade permanente com a pensão de aposentação ou de reforma e a pensão por morte com a pensão de sobrevivência, na parte em que estas excedam aquelas.

4 – O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, às indemnizações em capital, cujo valor fica limitado à parcela da prestação periódica a remir que houvesse de ser paga de acordo com as regras de acumulação do presente artigo.»

13.º

As normas cuja bondade constitucional se questiona constam, conforme inicialmente antecipado e demarcado, da alínea *b*), do n.º 1, bem como dos n.ºs 3 e 4, quanto a este último, na parte em que remete para aquelas, todos do citado artigo 41.º, e resultam da alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99 materializada pela Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

I. Da violação do direito à justa reparação por acidente de trabalho ou doença profissional

14.º

Principiando pelas regras de acumulação de prestações periódicas por incapacidade permanente com remuneração, em virtude da nova solução normativa vertida na alínea *b*), do n.º 1, do artigo 41.º, em caso de incapacidade permanente parcial resultante de acidente de trabalho ou de doença profissional, a prestação periódica a que o trabalhador sinistrado ou afetado tem legalmente direito (*i.e.* a pensão vitalícia pela incapacidade permanente em questão) não é acumulável com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da

capacidade geral de ganho do trabalhador, significando que fica suspensa, ou, de outro modo perspetivado, se anula na remuneração que a vítima auferia pelas funções que continua a exercer.

15.º

Interrompendo-se o abono da pensão vitalícia ante a parcela remuneratória correspondente que o trabalhador com incapacidade permanente parcial recebe como contrapartida do seu trabalho, tal significa que, em verdade, não há lugar a reparação pecuniária, *per se* e efetiva, do dano laboral sofrido e que é indemnizável à luz da lei, no quadro de uma responsabilidade com carácter objetivo.

16.º

Ora, o dano em questão afere-se em função do seu resultado – vale por dizer: da consequência da lesão corporal, perturbação funcional ou doença relevantes para efeitos da aplicação do regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais –, a saber, no caso de incapacidade permanente, a «redução na capacidade de trabalho ou de ganho» (veja-se, uma vez mais, a alínea *b*), do n.º 4, do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 503/99).

17.º

Para a interpretação destes conceitos, vale a pena atentar novamente no que escreve Carlos Alegre (*in ob. cit.*, p. 40):

«Utilizámos a expressão *incapacidade para trabalhar*, mas fizemos notar que a lei refere *capacidade de trabalho ou de ganho*. Serão as duas palavras, usadas nesta última expressão, ligadas pela disjuntiva, sinónimas entre si e sinónimas com a capacidade para trabalhar?»

Capacidade para trabalhar e *capacidade de trabalho* constituem, efectivamente, a mesma realidade onde não se vislumbram diferenças, pelo que será indiferente utilizar uma ou outra expressão.

Mas já a *capacidade de ganho* pode não traduzir uma realidade semelhante à capacidade de trabalho.

Regra geral, estas duas expressões serão, na prática, mesmo sinónimas, uma vez que para o *trabalhador* por conta de outrem, o *ganho* resulta do trabalho; isto é, o ganho constitui, normalmente, a retribuição única do trabalho, de tal modo que, se o trabalhador não trabalha não recebe retribuição ou se não

trabalha de acordo com o que deveria ser a sua capacidade normal só será retribuído na respectiva proporção.

Podem conceber-se, porém, situações em que o trabalhador, vendo afectada ou reduzida a sua *capacidade de trabalho* não é afectado ou reduzido na sua *capacidade de ganho*. Tais situações podem acontecer, por exemplo, quando exista um contrato de trabalho (individual ou colectivo) ou um contrato de seguro que garanta o pagamento integral do salário ao trabalhador sinistrado e diminuído na sua capacidade para trabalhar. Todavia, a capacidade de ganho não tem que ver, apenas, com a retribuição, mas com outros aspectos importantes da vida do trabalhador, como a capacidade para progredir normalmente na carreira, para melhorar a sua formação profissional, para mudar de profissão, etc.. É, quanto a nós, neste sentido amplo que a expressão *capacidade de ganho* deve ser tomada e, portanto, plenamente equiparada à expressão *capacidade de (ou para o) trabalho*.» [realce em itálico, negrito no original]

18.º

Este sentido mais amplo de capacidade de ganho encontra eco igualmente na própria definição de incapacidade permanente parcial, tal constante da alínea l), do n.º 1, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 503/99, anteriormente citada.

19.º

A qualificação da capacidade de ganho como “geral”, independente da capacidade para o trabalho, torna clara a distinção entre os dois conceitos: pode haver capacidade para trabalhar e redução da capacidade de ganho; por outro lado, esta última capacidade não se referindo, de modo estreito, às funções concretamente exercidas pelo trabalhador, antes traduz a potencialidade que o mesmo possui de obter rendimento através da sua atividade laboral.

20.º

Deste modo, a capacidade de ganho terá que necessariamente abranger os aspetos, referidos por Carlos Alegre, como a capacidade para evoluir profissionalmente, para adquirir nova formação e, mesmo, para mudar de profissão, em condições que poderiam ser remuneratoriamente mais favoráveis para o trabalhador.

21.º

A título ilustrativo, basta pensar na hipótese de um técnico superior jurista que sofre um acidente de trabalho, do qual resulta a amputação de um membro inferior. À partida, esta lesão não envolverá a incapacidade permanente absoluta, mesmo para o seu trabalho habitual, mas comportará naturalmente uma redução na sua capacidade geral de ganho: o próprio exercício profissional exigirá um esforço acrescido e a lesão sofrida condicionará, quer as hipóteses de alteração de funções, quer mesmo, em certa medida, as perspectivas de evolução profissional (o trabalhador poderá ver, por exemplo, dificultado o exercício de outras funções, como as de inspeção, envolvendo a necessidade de deslocações frequentes).

22.º

Nesta situação hipotética, a aplicação da norma constante da alínea *b*), do n.º 1, do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, impedindo a acumulação da pensão a título de incapacidade permanente com a correspondente parcela da remuneração, tem por resultado que os efeitos da lesão sofrida pelo trabalhador na sua capacidade geral de ganho não serão objeto de qualquer reparação efetiva enquanto se mantiver em funções.

23.º

Capacidade geral de ganho que não tem a ver com a manutenção da remuneração auferida pelo trabalhador à data do acidente ou da doença, tanto mais que, nos termos do n.º 4 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 503/99, as medidas aplicadas no regresso de trabalhador que sofra de incapacidade permanente que o impossibilite de exercer plenamente as suas anteriores funções não podem implicar a redução da sua remuneração.

24.º

Semelhante resultado viola o direito fundamental à justa reparação, reconhecido a todos os trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional, tal como foi incorporado, na sequência da revisão constitucional

de 1997, na alínea f), do n.º 1, do artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa, em alinhamento, aliás, com os instrumentos internacionais de direitos humanos (incluindo as dimensões de proteção firmadas sob a égide da Organização Internacional do Trabalho).

25.º

Determinando a Constituição da República Portuguesa que a reparação por danos provindos do infortúnio laboral, consubstanciados em lesão ou doença, há de ser “justa”, cuidou já o Tribunal Constitucional desta dimensão material fundante, nos termos seguintes (colhidos no seu acórdão n.º 433/2016):

«A ideia de justiça na reparação – retirada do próprio léxico da norma constitucional citada – comete o legislador na incumbência de facultar os meios necessários e adequados à efetivação desse direito dos trabalhadores com vista à reparação dos danos sofridos pelas vítimas de um acidente de trabalho, a qual se procura efetiva e verdadeiramente dirigida à superação ou, não sendo tal possível, à compensação dos danos na saúde e na capacidade e aptidão dos trabalhadores para a vida ativa e, em particular, para a atividade laboral.»

26.º

Ora, à luz da referida dimensão material, o critério reparatório definido na lei, nas prestações periódicas por incapacidade permanente parcial, por referência à redução na capacidade geral de ganho da vítima, exige que, na efetivação do correspondente direito fundamental do trabalhador – compreendido como um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (veja-se, na doutrina constitucional, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed. rev., Coimbra Editora, 2007, p. 770, e, na jurisprudência do Tribunal Constitucional, o acórdão n.º 612/2008) – a reparação do dano não fique tolhida em uma compreensão estreita segundo a qual, subsistindo a remuneração do trabalhador vítima, se esvanece, na prática e na parcela correspondente, qualquer dano indemnizável.

27.º

A este propósito e decaindo no tempo, recorde-se que a questão de «o salário auferido por trabalhador que sofre de certo grau de incapacidade permanente para o trabalho [ser cumulável] com a indemnização, traduzida em qualquer espécie de prestação, que lhe foi concedida» (Carlos Alegre, *ob. cit.*, p. 228) ficara já jurisprudencialmente estabilizada, em termos de princípios gerais, no quadro da vigência da legislação que precedera a Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965 (Bases do regime jurídico dos acidentes de trabalho e doenças profissionais), originando, subsequentemente, soluções sob a forma de lei, que transitaram, no que ao regime geral tomado como referente pelo Decreto-Lei n.º 503/99 diz respeito, para o preceituado no artigo 36.º da Lei n.º 100/97, complementado com o disposto no artigo 46.º da Lei n.º 142/99, de 30 de abril (nesse exato sentido, veja-se Carlos Alegre, *ibid.*, pp. 99, 166 e 228, levando-o, justamente, a sinalizar aí, entre outras, e neste âmbito, as seguintes características das pensões: «a) Dizem sempre respeito a incapacidades permanentes ou à morte sofrida pelo sinistrado (...); b) São fixadas em montantes anuais (...); c) Não podem ser suspensas ou reduzidas, mesmo que o sinistrado venha a auferir retribuição superior à que tinha antes do acidente, salvo em consequência da revisão prevista no artigo 25.º da Lei n.º 100/97 (artigo 46.º); d) são cumuláveis com quaisquer outras pensões (artigo 46.º); (...)»).

28.º

Em sintonia com o que antecede, a integridade da remuneração resulta também hoje patente na LAT, desde logo ao proibir-se que o empregador desconte «qualquer quantia na retribuição do trabalhador ao seu serviço a título de compensação pelos encargos resultantes do regime [ali] estabelecido (...), sendo nulos os acordos realizados com esse objectivo» (artigo 13.º).

29.º

Acresce que a LAT não contém qualquer regra de impossibilidade de acumulação da pensão por incapacidade permanente parcial com a remuneração, fixando, ao invés, no n.º 1 do artigo 51.º, o princípio de que «[a] pensão por

incapacidade permanente não pode ser suspensa ou reduzida mesmo que o sinistrado venha a auferir retribuição superior à que tinha antes do acidente, salvo em consequência de revisão da pensão», sendo certo, outrossim, que a revisão da pensão está dependente, justamente, da verificação de «uma modificação na capacidade de trabalho ou de ganho do sinistrado» e em que as causas de tal modificação se encontram tipificadas na lei (veja-se o artigo 70.º da LAT).

30.º

Por outro lado, contendo a LAT um regime comum para os acidentes de trabalho e doenças profissionais, sem prejuízo de algumas adaptações para estas (vejam-se o n.º 2 do artigo 1.º e o n.º 1 do artigo 97.º), as regras que limitam, no âmbito das doenças profissionais, a acumulação de pensão com rendimentos do trabalho respeitam, no que aqui releva, «a pensão por incapacidade permanente absoluta para todo e qualquer trabalho e a pensão por incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual, desde que, quanto a esta, a retribuição decorra do exercício do mesmo trabalho ou atividade sujeita ao risco da doença profissional em relação à qual é pensionista» (alínea *c*) do artigo 136.º da LAT).

31.º

Neste horizonte e voltando ao Decreto-Lei n.º 503/99, na sua redação atual, afigura-se evidente a dessintonia da norma constante da alínea *b*), do n.º 1, do artigo 41.º com as regras vertidas na LAT, tanto mais paradoxal quanto é certa a intenção explicitamente afirmada pelo legislador governamental, ao emanar aquele diploma, de assumir por referente o “regime geral” em matéria de reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.

32.º

Desiderato que materializou, no patamar normativo, designadamente no artigo 34.º do mesmo Decreto-Lei, preceito que, para além de remeter, no n.º 1, para o “regime geral” a definição das prestações devidas por incapacidade permanente ou morte resultantes de acidente ou doença profissional, determina, no n.º 4, que «[a]s

pensões e outras prestações previstas no n.º 1 são atribuídas e pagas pela Caixa Geral de Aposentações, regulando-se pelo regime nele referido quanto às condições de atribuição, aos beneficiários, ao montante e à fruição».

33.º

Não se duvidando que, conforme o Tribunal Constitucional tem reiteradamente expressado, «o legislador dispõe de alguma margem de conformação na concretização do direito à justa reparação por acidentes de trabalho e doenças profissionais, consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Lei Fundamental» (nestes exatos termos, no seu acórdão n.º 219/2012), não pode, contudo, o legislador exercer essa liberdade conformadora em termos que desrespeitem a Constituição.

34.º

Ora, a solução que ficou vertida na alínea *b)*, do n.º 1, do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99 não observa o comando constitucional de justa reparação por motivo de acidente de trabalho ou doença profissional, violando o conteúdo essencial do direito fundamental em questão.

35.º

A proibição legal de cumular a pensão vitalícia por incapacidade permanente parcial com a correspondente parcela da remuneração que o trabalhador continua a auferir transmuta, na realidade, algo que sempre será, por definição, a contrapartida do trabalho prestado pelo trabalhador, acrescentando-lhe uma função substitutiva daquela prestação reparatória, impedindo a efetivação da reparação do dano sofrido pelo trabalhador em dado momento da sua vida em virtude de infortúnio laboral.

36.º

Semelhante visão, que perpassa a norma criticada, circunscreve a finalidade das prestações periódicas por incapacidade permanente a um mero subsídio de subsistência, a suspender sempre que o trabalhador vítima aufera correspondente parcela remuneratória (como contrapartida do trabalho que, não obstante a desvalorização resultante do acidente de trabalho sofrido ou a doença profissional de

que padece, logra prosseguir prestar), obnubilando, em absoluto, o dano sofrido que é indenizável, a despeito da ideia de justa reparação postulada na Lei Fundamental e, afinal também, de uma visão holística da pessoa humana (agora, concretamente, nas vestes de trabalhador) e da atenção à dignidade constitucional de dimensões que tocam o seu projeto de vida profissional, desconsiderando, nomeadamente, a reparação da perda de perspectivas em termos de carreira, evolução ou valorização profissional, que é constitucionalmente devida.

37.º

A própria jurisprudência do Tribunal Constitucional corrobora esta dimensão abrangente quando, em aresto temporalmente próximo e tendo como referente o regime constante do Decreto-Lei n.º 352/2007, de 23 de outubro, relativo à Tabela Nacional de Incapacidades por Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, aí vislumbra «um regime autónomo, distinto do aplicável ao dano civil, especificamente desenhado para o dano laboral que atinge a capacidade de ganho do trabalhador e também a pessoa» (acórdão n.º 526/2016).

38.º

Em suma, a opção do legislador, ao impedir a acumulação de pensão por incapacidade permanente parcial com a remuneração do trabalho, na parcela correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador, tem por efeito a ausência de reparação do dano presente neste tipo de incapacidade.

39.º

Vale por dizer: atribuir uma pensão vitalícia por incapacidade permanente parcial e suspendê-la por força do disposto na alínea *b*), do n.º 1, do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99 é eliminar a reparação a que se destina aquela pensão, colocando em causa a proteção adequada que é devida a todo o trabalhador sinistrado ou com doença profissional, independentemente do regime jurídico-laboral em que se

íntegro, o que consubstancia uma violação do direito fundamental que a Constituição da República Portuguesa acolhe na alínea *f*), do n.º 1, do artigo 59.º.

40.º

A argumentação expendida, assente na centralidade de significado e autonomização do dano laboral (que pode acarretar a redução da capacidade de trabalho ou de ganho, senão mesmo a morte do trabalhador) e da tutela que, como tal, o infortúnio do trabalho merece do Direito, vale, *mutatis mutandis*, relativamente às normas constantes dos n.ºs 3 e 4 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, nos termos que doravante se especificam.

41.º

Em relação ao disposto no n.º 3 do artigo 41.º e com a devida salvaguarda das regras de acumulação próprias dos respetivos regimes de proteção social obrigatórios, que aqui não nos ocupam, resulta do mesmo preceito que, na prática, as prestações periódicas por incapacidade permanente são deduzidas à pensão de aposentação ou de reforma (e a pensão por morte à pensão de sobrevivência).

42.º

Dito de um outro modo, na medida em que a pensão de aposentação ou de reforma de quem sofreu acidente de trabalho ou doença profissional exceda a respetiva pensão vitalícia por incapacidade permanente (e a pensão de sobrevivência exceda a pensão por morte), apenas é paga a diferença ao respetivo aposentado, reformado ou beneficiário(s), consoante os casos.

43.º

Deste jeito, anulando-se, nos termos referidos, a pensão vitalícia em caso de aposentação ou reforma do trabalhador vítima que se manteve na vida ativa (e a pensão por morte ante uma pensão de sobrevivência), o legislador desconsidera, em absoluto, que em causa estão prestações pecuniárias que têm um escopo indemnizatório específico – no sentido da reparação da redução na capacidade de trabalho ou de ganho sofrida (ou, ainda, da morte do trabalhador) –, o qual não se

confunde, por definição e princípio, com o escopo de proteção próprio das prestações sociais devidas nas situações de velhice (e viuvez), de resto em boa parte assentes em uma lógica contributiva.

44.º

Ilustrando com a pensão de aposentação ou de reforma por limite de idade, está em causa uma pensão por direito próprio, diretamente substitutiva de rendimentos do trabalho, é certo, porém, aferida em função do preenchimento de determinados pressupostos e com regras próprias e específicas de determinação do respetivo montante.

45.º

Para um sinistrado por acidente de trabalho ou afetado por doença profissional, que se manteve na vida ativa, não obstante um certo grau de incapacidade permanente, a situação de aposentação ou reforma por limite de idade apresenta-se, nas circunstâncias legalmente definidas no n.º 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, como vicissitude extintiva, na prática, da pensão vitalícia a título de incapacidade permanente, esvanecendo-se, a partir desse momento, a dimensão de reparação do dano laboral, quando é certo que este consubstancia uma realidade perfeitamente autónoma (que atende, como realçado, à perda no patamar da capacidade para evoluir profissionalmente, adquirir nova formação, acumular cargos ou mudar de profissão) e distinta daquela que, por seu turno, fundamenta a atribuição da pensão de aposentação ou de reforma, nomeadamente por limite de idade.

46.º

No caso dos trabalhadores destinatários das normas em causa, são os mesmos duplamente prejudicados, porque enquanto se mantiverem em exercício de funções, com a respetiva remuneração, a sua pensão por incapacidade permanente é suspensa, e, uma vez aposentados ou reformados, o pagamento daquela subsume-se na pensão de aposentação ou reforma que a exceda.

47.º

Não assim na LAT, em que se determina explicitamente, em sede de regulamentação da reparação de acidentes de trabalho e sem outro condicionamento, que «[a] pensão por incapacidade permanente é cumulável com qualquer outra» (n.º 2 do artigo 51.º da LAT), por um lado, e, por outro, que «[a] pensão por incapacidade permanente por doença profissional é acumulável com a pensão atribuída por invalidez ou velhice, no âmbito de regimes de protecção social obrigatória, sem prejuízo das regras de acumulação próprias destes regimes» (artigo 137.º da LAT).

48.º

Pelo exposto, por princípio, o critério legalmente determinado no n.º 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, não observa, deste jeito, também a exigência de justa reparação afirmada constitucionalmente na alínea *f*), do n.º 1, do artigo 59.º da Lei Fundamental, violando o seu conteúdo essencial, senão mesmo eliminando na prática o direito a uma reparação efetiva da lesão ou doença no âmbito laboral.

49.º

De harmonia com tudo o que antecede e por identidade de razão, na medida em que, por força da remissão feita, na parte relevante, no n.º 4 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, as soluções normativas constantes do n.º 1, alínea *b*), e do n.º 3 do mesmo preceito são aplicáveis, *mutatis mutandis*, às indemnizações em capital, cujo valor fica limitado à parcela da prestação periódica a remir que houvesse de ser paga de acordo com as regras de acumulação ali vertidas, padece a norma ora invocada, naquela parte, de idêntico vício material de inconstitucionalidade.

II. Da violação do princípio da igualdade

50.º

Além de violadoras do direito fundamental à justa reparação por acidente de trabalho ou doença profissional, as soluções normativas objeto da presente iniciativa não se compatibilizam, outrossim, com o princípio da igualdade, «um dos principais

eixos estruturantes do regime constitucional dos direitos fundamentais – um princípio estruturante do Estado de Direito democrático e do sistema constitucional da República Portuguesa», na expressão do acórdão n.º 526/2016 do Tribunal Constitucional.

51.º

A este propósito e recuperando agora a questão do recorte exato do âmbito subjetivo de aplicação do Decreto-Lei n.º 503/99, cujo tratamento ficou inicialmente diferido, não se deixa de relevar aqui que a apresentação do objeto dos diplomas que regem, no nosso ordenamento jurídico, a reparação do infortúnio laboral parece sugerir um quadro simplista em que o Código de Trabalho e a LAT se aplicam aos acidentes de trabalho e doenças profissionais ocorridos no âmbito de uma relação de trabalho regulada por aquele Código, enquanto o Decreto-Lei n.º 503/99 regula a mesma matéria no âmbito das relações de trabalho em funções públicas.

52.º

Assim sucedia, com efeito, na redação originária do Decreto-Lei n.º 503/99, em que se determinava, no artigo 2.º, a aplicação deste regime aos trabalhadores com a qualidade de subscritor da CGA, I.P., exercendo «funções na administração central, local e regional, incluindo os institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados e de fundos públicos e ainda nos serviços e organismos que estejam na dependência orgânica e funcional da Presidência da República e da Assembleia da República» (n.º 1). Em consonância, excluía-se os trabalhadores dos mesmos serviços vinculados por contrato individual de trabalho e enquadrados no regime geral de segurança social (n.º 2).

53.º

No entanto, a redação conferida ao mesmo preceito pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (diploma que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, posteriormente revogado pela LTFP), tornou necessário

determinar o regime de reparação aplicável em função de fatores diferentes dos estabelecidos anteriormente.

54.º

Em síntese e à luz do direito vigente (não tendo sido, à data, emitida a regulamentação das eventualidades acidentes de trabalho e doenças profissionais no âmbito do regime de proteção social convergente; veja-se o n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, que define a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas), o fator determinante deixou de ser a modalidade do vínculo laboral associada ao regime de proteção social aplicável, passando a relevar a natureza da entidade em que trabalhador exerça funções, em termos reforçados pelo n.º 4 do artigo 4.º da LTFP.

55.º

Independentemente da resposta que se dê às questões que a este propósito se podem levantar, o que se apresenta decisivo para efeitos da presente iniciativa é a existência de uma clara e – como facilmente se intui – iníqua diferenciação de regimes de reparação do infortúnio laboral, consoante os trabalhadores sinistrados ou afetados por doença profissional estejam sujeitos à lei geral (Código do Trabalho e LAT) ou à lei específica aplicável, *lato sensu*, aos trabalhadores que exerçam funções no sector público (Decreto-Lei n.º 503/99), bem como, dentro deste último círculo, consoante a natureza da entidade em que exercem funções.

56.º

Efetivamente, do anteriormente exposto resulta que são distintas, na matéria em debate e nos termos já delineados, as regras de acumulação de prestações contidas no regime do Código do Trabalho e da LAT, por um lado, e, por outro, no Decreto-Lei n.º 503/99, inexistindo motivo bastante e fundado racionalmente para a diferenciação de disciplina jurídica dos distintos círculos de trabalhadores em causa, com ablação, em dado universo subjetivo, do direito à justa reparação por acidente de trabalho ou doença profissional.

57.º

O que se afigura tanto mais grave quanto é certa a exigência de tratamento igual de todos os trabalhadores em matéria de reparação do infortúnio do trabalho, que se adensa, ademais, pelo reforçado critério de justiça que perpassa explicitamente, no texto constitucional, o direito à reparação do dano laboral.

58.º

A este respeito, recuperemos as considerações tecidas no acórdão n.º 546/2011 do Tribunal Constitucional, nos exatos termos em que foram igualmente consideradas ponderosas para efeitos da declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de segmento normativo contido no n.º 2 do artigo 75.º da LAT, por força do acórdão n.º 172/2014:

«é (...) ponto assente que o n.º 1 do artigo 13.º da CRP, ao submeter os actos do poder legislativo à observância do princípio da igualdade, pode implicar a proibição de *sistemas* legais internamente incongruentes, porque integrantes de soluções normativas entre si desarmónicas ou incoerentes. Ponto é, no entanto (...) que o carácter incongruente das escolhas do legislador se repercute na conformação desigual de certas situações jurídico-subjectivas, sem que para a medida de desigualdade seja achada uma certa e determinada *razão*. É que não cabe ao juiz constitucional garantir que as leis se mostrem, pelo seu conteúdo, “racionais”. O que lhe cabe é apenas impedir que elas estabeleçam regimes *desrazoáveis*, isto é, disciplinas jurídicas que diferenciem pessoas e situações que mereçam tratamento igual ou, inversamente, que igualem pessoas e situações que mereçam tratamento diferente. Só quando for negativo o teste do “merecimento” – isto é, só quando se concluir que a diferença, ou a igualização, entre pessoas e situações que o regime legal estabeleceu não é justificada por um qualquer motivo que se afigure compreensível face a *ratio* que o referido regime, em conformidade com os valores constitucionais, pretendeu prosseguir – é que pode o juiz constitucional censurar, por *desrazoabilidade*, as escolhas do legislador. Fora destas circunstâncias, e, nomeadamente, sempre que estiver em causa a simples verificação de uma menor “racionalidade” ou congruência interna de um sistema legal, que contudo se não repercute no trato diverso – e *desrazoavelmente* diverso, no sentido acima exposto – de posições jurídico-subjectivas, não pode o Tribunal Constitucional emitir juízos de inconstitucionalidade. Nem através do princípio da igualdade (artigo 13.º) nem através do princípio mais vasto do Estado de direito, do qual em última análise decorre a ideia de igualdade *perante a lei* e *através da lei* (artigo 2.º), pode a Constituição *garantir* que sejam sempre “racionais” ou “congruentes” as escolhas do legislador. No entanto, o que os dois princípios claramente proibem é que subsistam na ordem jurídica regimes

legais que impliquem, para as pessoas, diversidades de tratamento não fundados em motivos razoáveis.»

59.º

Na situação que nos ocupa e não obstante a indubitável aproximação ao direito comum que o quadro conformador da relação de emprego público vem há muito evidenciando, poderíamos, ainda assim, ser levados a aferir da razoabilidade da diferenciação de tratamento jurídico nas características próprias daquela relação.

60.º

Não se crê, todavia, que proceda a bondade de tal razão, porquanto, conforme anteriormente exposto, não é a modalidade de vinculação que distingue os dois regimes, mas a natureza da entidade no seio da qual as funções são prestadas, pelo que há trabalhadores em funções públicas submetidos, em matéria de acidentes de trabalho e doenças profissionais, ao Código do Trabalho e à LAT.

61.º

Não se revelam, na verdade, quaisquer especificidades da relação de emprego público que justifiquem desvios face ao regime aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, no quadro da LAT.

62.º

Deste modo, estando em causa uma diferenciação de regimes, sem motivo bastante, que não acautela, para um determinado universo de trabalhadores em funções públicas, dimensão subjetiva nuclear, compreendida no âmbito de proteção do direito fundamental à justa reparação do dano laboral, deve concluir-se pela desrazoabilidade das opções do legislador vertidas nas normas constantes do n.º 1, alínea *b*), bem como dos n.ºs 3 e 4, quanto a este último, na parte em que remete para aquelas normas, todos do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99.

63.º

Razão pela qual se considera que as normas em questão violam, outrossim, o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes da alínea *b*), do n.º 1, bem como dos n.ºs 3 e 4, quanto a este último, na parte em que remete para aquelas normas, todos do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, na redação dada pela Lei n.º 11/2014, de 6 de março, por violação da alínea *f*), do n.º 1, do artigo 59.º e do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

O Provedor de Justiça,

José de Faria Costa