

A S. Exa. o Secretário de Estado do
Ensino e Administração Escolar
Av. 5 de Outubro, 107
1069 – 018 Lisboa

Vossa Ref.^a
Ent^a 3754/2012-Pº29/2011.80

Vossa Comunicação
Saída 2856-26.06.2012

Nossa Ref.
Procs. R-3867/11 (A4)
Q-900/12 (A4)
Q-2202/12 (A4)

Assunto: *Pessoal docente. Contratação a termo. Acidente de trabalho. Incapacidade temporária absoluta. Caducidade do contrato. Direito à indemnização por incapacidade temporária para o trabalho.*

Recomendação n.º 19 /A/2012

(artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril)

I

Objeto

1. Dirijo-me a V. Exa. a respeito da questão da reparação devida a docentes vítimas de acidentes de trabalho, e geradores de incapacidade temporária absoluta, ocorridos na vigência dos contratos de trabalho a termo celebrados com o Ministério da Educação e Ciência e que, após a caducidade dos mesmos contratos, se mantêm nessa situação de incapacidade.
2. Sendo os casos concretos já do conhecimento de V. Exa., limito-me a recuperar, agora, os aspetos essenciais que justificam a minha intervenção:
 - a) **Três docentes, vítimas de acidentes de trabalho e com uma incapacidade temporária absoluta deles resultantes, deixaram de**

perceber os valores que lhes eram pagos a título do direito à reparação em dinheiro, no quadro do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, a partir da cessação dos respetivos contratos.

- b) Não obstante a permanência da incapacidade temporária absoluta para o trabalho resultante desses acidentes de trabalho, o Ministério da Educação e Ciência considera-se desvinculado do dever de lhes assegurar a reparação em dinheiro de tal dano — que reconduz à remuneração —, pelo facto de terem cessado as respectivas relações jurídicas de emprego público.**
- c) E coloca, assim, as mesmas docentes, impedidas de concorrer a nova contratação¹, porque incapacitadas, e sem poderem beneficiar de subsídio de desemprego ou de qualquer outra prestação prevista no regime da Segurança Social², numa situação de desproteção face ao acidente que sofreram.**

II

Do contraditório

- 3.** Pelo ofício n.º 16948, de 19 de dezembro de 2011, foi pedido a V. Exa. que se pronunciasse sobre caso identificado³, o qual é, de resto, o mais impressionante pela duração da incapacidade atestada e, conseqüentemente, pela situação de desproteção em que a docente se encontra⁴.

¹ Por não preencherem o requisito de admissão da robustez física (v.g., artigo 22.º, n.º 1, do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário).

² Não estando numa verdadeira situação de desemprego, as trabalhadoras acidentadas, incapacitadas e impedidas de cumprir as obrigações inerentes à protecção nesta eventualidade, também não podem recorrer ao subsídio de desemprego. Por outro lado, as demais eventualidades protegidas no âmbito do sistema de Segurança Social também não contemplam esta situação.

³ Trata-se do caso de docente vinculada ao Agrupamento de Escolas D. Fernando II – Sintra. Entretanto, foram também apresentados a V. Exa. outros dois casos idênticos, através dos ofícios n.º 3024, de 7 de março de 2012, e n.º 7795, de 15 de junho de 2012.

⁴ O acidente ocorreu em 4 de março de 2010 e a partir da cessação do respetivo contrato em 6 de maio de 2010, a docente deixou de receber os valores que lhe eram abonados pelo Agrupamento de

Invocando-se, em suma, o quadro do direito constitucional à assistência e justa reparação dos trabalhadores quando vítimas de acidentes de trabalho e, bem assim, o princípio da igualdade, atento o regime consagrado na lei geral — cujos princípios foram, como também então referido, acolhidos no regime dos acidentes de trabalho no âmbito da Administração Pública —, apelou-se a que o caso fosse reapreciado, no sentido de ser garantida a reparação da incapacidade verificada nos exatos termos daquela lei, ou seja, mediante a atribuição da prestação em dinheiro enquanto a incapacidade temporária absoluta se mantivesse e dentro dos limites legais fixados para a mesma.

Caso assim não se entendesse, seria de proceder à necessária alteração legislativa, justificando-se todavia equacionar desde já, e com as devidas adaptações, a adoção de solução equivalente à divulgada pela Circular Conjunta n.º 1/DGAEP/DGO/2008 para o caso das trabalhadoras em situação de maternidade no caso de caducidade da respetiva relação jurídica de emprego.

4. V. Exa. determinou, então, à Direção Regional de Lisboa e Vale do Tejo a “reapreciação do processo tendo em conta as considerações formuladas pela Provedoria de Justiça”, a qual, revendo a posição que assumira, em síntese, concluiu⁵:

- a) O regime dos artigos 4.º, n.º 4, e 15.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, consagrando o direito à reparação em dinheiro dos danos resultantes de acidente de trabalho através da expressão “*remuneração, no período de faltas ao serviço*”, faz depender este direito da existência de falta ao serviço.
- b) Todavia, “*essas disposições legais deixam trabalhadores que constituíram uma relação jurídica de emprego público na modalidade de contrato de*

Escolas a que estava vinculada, apesar de se manter a situação de incapacidade decorrente do acidente de trabalho, o que se verificou, pelo menos, até agosto de 2012.

⁵ Na Informação Proposta n.º 5/LG/2012, de 1 de março de 2012, que mereceu despacho de concordância do Diretor Regional, e foi remetida ao Gabinete de V. Exa. através do ofício 3727/2012, de 7 do mesmo mês.

trabalho a termo certo ou incerto numa situação de desprotecção sempre que a situação de incapacidade temporária para o trabalho resultante do acidente de trabalho se prolongue para além da data da cessação do respetivo contrato”.

- c) E criam “*uma situação de manifesta desigualdade face (...) aos trabalhadores do setor privado em que a lei prevê uma indemnização por incapacidade temporária para o trabalho «destinada a compensar o sinistrado, durante um período de tempo ilimitado, pela perda ou redução da capacidade de trabalho ou ganho resultante de acidente de trabalho» (art.º 48.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro).*
- d) Neste condicionalismo, “*acompanha-se o parecer da Provedoria de Justiça no que se refere à necessidade de se garantir o respeito pelo direito à justa reparação em relação às vítimas de acidente de trabalho, consagrado no art.º 59.º , n.º 1, alínea f), da Constituição da República Portuguesa e de, por conseguinte, haver necessidade de proceder à alteração do regime consagrado no Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro.*”
- e) Por outro lado, “*considerando a atual desprotecção social dos trabalhadores sinistrados em que a incapacidade temporária para o trabalho se prolonga para além da cessação do vínculo laboral e a morosidade inerente a qualquer alteração legislativa, salvo melhor entendimento, e por analogia, deveria seguir-se o entendimento defendido pela DGAEP na Circular Conjunta n.º 1/DGAEP/DGO/2008, relativamente à protecção na maternidade e na paternidade com as devidas adaptações, conforme sugere o ofício da Provedoria de Justiça.*”

5. Colhida, posteriormente, a posição da Direção-Geral da Administração Escolar⁶ — cuja pronúncia, todavia, não chegou a ser transmitida à Provedoria de Justiça —, veio, a final, o Chefe do Gabinete de V. Exa., em resposta àquele ofício, afastar em absoluto a solução sugerida.

⁶ Conforme ofício do Gabinete de V. Exa. com registo de saída n.º 1496, de 22 de março de 2012.

Em síntese, conclui que a concretização constante do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, no respeitante à reparação em dinheiro por incapacidade absoluta, se reconduz ao direito à remuneração na situação de faltas, sem que nessa medida, e no caso de caducidade do contrato, constitua qualquer restrição ao direito constitucional à assistência e justa reparação dos trabalhadores quando vítimas de acidente de trabalho, pois que:

- a) Este direito, cuja concretização depende de alguma margem de livre conformação do legislador ordinário, é perspetivado no citado Decreto-Lei n.º 503/99, *“não como um direito à segurança social, mas como um direito dos trabalhadores no âmbito da legislação do trabalho, baseado num regime de responsabilidade objetiva do empregador tendo em vista a recuperação do sinistrado”*.
- b) *“A responsabilidade objectiva imputada à entidade empregadora no regime dos acidentes de trabalho não é ilimitada porque, desde logo, são fixados dois limites: a noção de acidente de trabalho e a fixação de danos ressarcíveis”*
- c) *“Um dos traços mais típicos do regime especial da responsabilidade pela reparação de danos laborais é a tipificação das formas de ressarcimento, estipulando a lei que o direito à reparação compreende dois tipos de prestações: as prestações em espécie e as prestações em dinheiro”*.
- d) *“Enquanto o princípio geral da indemnização é o de que a reparação de um dano deve reconstituir a situação que existiria caso não tivesse acontecido o evento gerador da reparação (cfr. art. 563.º do CCivil), na especial configuração da responsabilidade pelo risco o conteúdo da obrigação de indemnização restringe-se às prestações em espécie e dinheiro taxativamente fixadas, não sendo possível a reparação de outros danos”*.
- e) *“No que respeita às prestações em dinheiro, o legislador não consagrou uma indemnização devida pela incapacidade do trabalhador sinistrado”*.
- f) *“As prestações em dinheiro só se justificam com a constatação de que, em termos de prestação em espécie tudo foi feito, mas pela gravidade da*

lesão a capacidade do sinistrado foi afetada ou não foi possível alcançar uma situação de recuperação integral”.

- g) *“[É] essa incapacidade que determina que, no período de faltas ao serviço, o trabalhador seja remunerado como se estivesse ao serviço.”*
- h) *“Não estando o trabalhador ao serviço (...), não existe qualquer incapacidade de ganho do sinistrado a ressarcir.”*
- i) Se assim não fosse, *“o valor indemnizatório devido a título de danos por acidente de trabalho proporcionava ao trabalhador um enriquecimento sem causa à custa da entidade empregadora”*, o que não se quer com a justa reparação do prejuízo por ele sofrido.
- j) Cessado o contrato de trabalho a termo, *“não é possível reconstituir a situação hipotética laboral em que se encontraria o trabalhador se não tivesse acontecido o facto lesivo.”*
- k) O enunciado linguístico da lei é sempre o ponto de partida de toda a interpretação e exerce uma função de limite, sendo que na tarefa de fixação do sentido e alcance da lei se deve presumir que o legislador exprimiu o seu pensamento em termos adequados.
- l) Não é possível equacionar qualquer solução para o caso por apelo à Circular Conjunta n.º 1/DGAEP/DGO/2008 pois que não existe qualquer analogia entre o subsídio por parentalidade, que releva da segurança social, e a justa reparação dos acidentes de trabalho, que releva do âmbito laboral.
- m) *“[V]iola os princípios do direito laboral e especificamente o sentido imperativo das normas sobre cessação do contrato a admissão da possibilidade de este continuar a produzir efeitos jurídicos para lá do evento que determinou aquela cessação”.*
- n) *“Mesmo na compensação por caducidade do contrato de trabalho a termo, a fonte geradora daquela responsabilidade é a própria caducidade (...) e não o contrato de trabalho que se extinguiu”.*

- o) *“A mesma fonte determina uma prestação social ao trabalhador em virtude da sua situação de desemprego – o correspondente subsídio”.*
- p) *“Assim, é o subsídio de desemprego que tem uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado” e sendo a situação de desemprego, fundamento daquele direito, uma situação permanente (...), é de todo incompatível com a ficção da continuidade do vínculo laboral”.*
- q) *“[D]estinando-se o subsídio de desemprego a compensar uma situação de perda de remuneração do trabalho (...) não se compreenderia “a sua acumulação com a referida prestação em dinheiro (...)”.*

6. Esta posição, Senhor Secretário de Estado, reconduzindo a incapacidade temporária absoluta decorrente de acidente de trabalho, após a caducidade do contrato de trabalho, à situação de desemprego e fazendo coincidir a indemnização que nesta sede se prevê com o conceito de remuneração, desatende ao fundamento do direito à reparação em dinheiro compreendido no instituto da responsabilidade emergente de acidentes de trabalho e não separa o dano reparável do critério de indemnização.

Implicando que fique, parcialmente, sem justa reparação um dano típico emergente de acidente de trabalho e desonerando da correspondente responsabilidade o empregador público, introduz, ainda, uma discriminação, na medida em que, injustificadamente, concede tratamento desigual aos trabalhadores da Administração Pública relativamente aos demais trabalhadores, em contradição, também, com a intenção expressa do legislador de garantir àqueles o direito às mesmas prestações.

E conduz, por fim, ao resultado iníquo de deixar sem qualquer proteção o trabalhador incapacitado face ao acidente de trabalho de que foi vítima, após a cessação do respetivo contrato e até à alta ou determinação de incapacidade permanente.

III

Da proteção constitucional dos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho e do princípio da igualdade

7. A Constituição da República Portuguesa, no Título relativo aos “*Direitos e deveres económicos, sociais e culturais*”, garante, através do sistema de segurança social, a proteção dos cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou de diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho (cfr. artigo 63.º, n.º 3).

Consagra também nessa sede, como um direito dos trabalhadores, o direito à assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional (cfr. artigo 59.º, n.º 1, alínea f)).

Este direito à assistência e justa reparação do trabalhador acidentado ou vítima de doença profissional apresenta, porém, natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, para efeitos da aplicação do regime para estes estabelecido (cfr. artigo 17.º)⁷.

8. Deste quadro constitucional, decorre para o legislador a obrigação de prever soluções que protejam efetivamente os trabalhadores vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional, com base no reconhecimento de que o acidente de trabalho origina, em regra, prejuízos económicos ao trabalhador, que por tal facto perde o seu rendimento ou meio de subsistência.

⁷ Cfr. Gomes Canotilho, na anotação I ao artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa Anotada, p. 770, Volume I, Coimbra Editora, 2007, onde sustenta que “os direitos dos trabalhadores aqui consagrados não são uma categoria homogénea e, sob o ponto de vista estrutural, alguns apresentam natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (cfr. artigo 17.º). É o caso, designadamente, (...) do direito à justa reparação pelos acidentes de trabalho e doenças profissionais (n.º 1/f).”

9. Proteção efetiva e justa implica considerar a situação do trabalhador acidentado naquilo que a caracteriza: a morte, no limite, ou a perda ou redução da capacidade de trabalho ou de ganho, isto é, da capacidade económica.
10. Parâmetro do conteúdo mínimo do direito constitucional em causa e da sua materialização no plano infraconstitucional deve ser, portanto, a efetiva reparação dos trabalhadores quanto a esses danos típicos do acidente de trabalho. Em concreto, quanto ao dano perda ou redução da capacidade de trabalho ou de ganho, a solução legal deve ter por finalidade, para além do restabelecimento do estado de saúde, a reparação dessa incapacidade de trabalho ou de ganho.
11. Noutra perspetiva, parâmetro deste direito à assistência e justa reparação do trabalhador acidentado há-de ser também o princípio da igualdade (cfr. artigos 13.º e 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição), atendendo aos regimes legais vigentes na nossa ordem jurídica – o geral, hoje previsto no artigo 283.º do Código do Trabalho e regulamentado na Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, e o aplicável no âmbito da Administração Pública, ainda constante do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro.

Isto, porque está em causa um direito de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias e, bem assim, um direito reconhecido a todos os trabalhadores, ou seja os que trabalham ou prestam serviço por conta e sob a direção e autoridade de outrem, independentemente da natureza privada ou pública deste e da natureza do respetivo vínculo jurídico.

IV

O regime legal da reparação dos acidentes de trabalho e o alcance do regime da reparação dos acidentes de trabalho dos trabalhadores em funções públicas

12. A Lei de Bases da Segurança Social inclui no âmbito material do sistema previdencial a eventualidade acidentes de trabalho e doenças profissionais, remetendo para a lei o regime jurídico da proteção obrigatória em caso de acidente

de trabalho e a definição dos termos da respetiva responsabilidade (cfr. artigos 52.º, n.º 1, alínea d), e 107.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

13. Por sua vez, a Lei que define a Proteção Social dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas determina que a mesma se concretiza pela integração no regime geral de segurança social ou no regime de proteção social convergente que ela própria define. Quanto aos acidentes de trabalho, estatui que “*o regime jurídico da proteção dos acidentes de trabalho de todos os trabalhadores abrangidos pela presente lei consta de decreto-lei*”, o qual deve acolher os princípios e os direitos consagrados na lei geral, adaptando-os às especificidades da Administração Pública, e definir os termos da responsabilidade da entidade empregadora pela reparação dos danos emergentes dos acidentes de trabalho, afastando o princípio da obrigatoriedade da sua transferência (cfr. artigos 1.º, 6.º, 7.º e 26.º Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro).

14. Sem que se tenha verificado a inclusão da eventualidade acidentes de trabalho na Segurança Social e sem que tenha sido, ainda, aprovado o respetivo regime para os trabalhadores que exercem funções públicas, vigoram hoje, nesta matéria, os seguintes regimes de proteção:

- a) O regime geral do Código do Trabalho (cfr. artigos 283.º e 284.º), e respetiva regulamentação constante da Lei n.º 9/2008, de 4 de setembro⁸, que revogou expressamente a Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, assim como o Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril, que a regulamentava;
- b) O regime do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro⁹, inspirado naquela Lei n.º 100/97, em vigor ao tempo da sua aprovação, aplicável à

⁸ E que se aplica aos acidentes de trabalho e doenças profissionais ocorridos após 1 de janeiro de 2010, embora apresente especificidades quanto à aplicação no caso das doenças profissionais (cfr. artigos 187.º e 188.º da Lei n.º 9/2008).

⁹ Cfr. artigo 2.º, com as alterações do artigo 9.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que exceciona do seu âmbito de aplicação os trabalhadores que exerçam funções em entidades públicas empresariais ou “*noutras entidades não abrangidas pelo disposto nos números anteriores*”, aos quais é aplicável a lei geral, entidades que, por sua vez, estão obrigadas a transferir a responsabilidade pelos danos emergentes de acidentes de trabalho nos termos previstos naquela lei.

generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas, ainda que integrados no regime de proteção social convergente ou no regime da segurança social.

- 15.** O regime geral dos acidentes de trabalho proclama o direito do trabalhador e dos seus familiares à reparação dos danos emergentes dos acidentes de trabalho nos termos nele previstos e comete ao respectivo empregador a responsabilidade pela reparação e demais encargos deles decorrentes, partindo da presunção de que existe dependência económica do trabalhador relativamente à pessoa em proveito da qual presta serviços, obrigando-o a transferir essa responsabilidade para entidades legalmente autorizadas a realizar este seguro (cfr. artigos 2.º, 3.º, 7.º e 79.º da Lei n.º 98/2009).

Considera como acidente de trabalho, no que aqui releva destacar, aquele que se verifique no local e tempo de trabalho e produza direta ou indiretamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte redução na capacidade de trabalho ou de ganho, podendo determinar incapacidade temporária, parcial ou absoluta, para o trabalho (cfr. artigos 8.º e 19.º da Lei n.º 98/2009).

E prevê, no caso da incapacidade temporária, o direito à reparação, compreendendo as prestações em espécie e em dinheiro, e incluindo nestas últimas a *indenização por incapacidade temporária para o trabalho*, destinada a compensar o sinistrado, durante um período de tempo limitado, pela perda ou redução da capacidade de trabalho ou de ganho resultante do acidente em trabalho, a qual se fixa em função da remuneração auferida à data do acidente e é devida enquanto o sinistrado estiver em regime de tratamento ambulatorio ou de reabilitação profissional (cfr. artigos 23.º, alínea b), 47.º, n.º 1, alínea a), 48.º, n.ºs. 1, 3, alínea d) e c), e 4, e 71.º, n.º 1, da Lei n.º 9/2008).

- 16.** No regime geral, portanto, a prestação em dinheiro *indenização por incapacidade temporária para o trabalho* reporta-se à capacidade de trabalho ou de ganho do

trabalhador, que se mostra afetada, e dada a presunção da dependência económica do trabalhador.

Com ela não se pretende assegurar a reconstituição da situação em que o trabalhador acidentado estaria sem a lesão corporal, perturbação funcional ou doença, mas sim a reintegração da sua anterior capacidade de trabalho ou ganho.

Pretende-se garantir a proteção do mesmo, economicamente dependente da prestação de trabalho, na medida em que essa prestação é impossibilitada pela incapacidade resultante do acidente de trabalho, recaindo o dever de a assegurar sobre o empregador em proveito de quem o mesmo trabalhava.

17. Invocando, agora, o regime consagrado no Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, este, como afirmado no respetivo preâmbulo, “*acolhe, na generalidade, os princípios consagrados [na lei geral ao tempo vigente (a Lei n.º 100/97, de 13 de Setembro¹⁰)], adaptando-os às especificidades da Administração Pública, e assenta nos seguintes princípios:*

(...)

- a) *Adopção dos conceitos e regras da lei geral respeitantes à caracterização ou descaracterização do acidente (...);*
- b) *Garantia do direito às mesmas prestações, quer em espécie, quer de natureza pecuniária; (...)*
- d) *Atribuição à entidade empregadora da responsabilidade pela reparação dos danos emergentes dos acidentes (...), bem como da competência exclusiva para a qualificação do acidente;*
- e) *Manutenção do princípio da não transferência da responsabilidade para entidades seguradoras, salvo em casos devidamente justificados, desde que mais vantajosos, e que salvaguardem os direitos garantidos pelo presente diploma; (...)*”

Para efeitos da sua aplicação, considera, entre o mais:

¹⁰ Entretanto revogada pela Lei n.º 98/2009.

“a) *Regime geral – o regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais constante da Lei n.º 100/97, de 13 de Setembro, e legislação complementar;*

(...)

j) *Incapacidade temporária absoluta – a situação que se traduz na impossibilidade temporária do sinistrado ou doente comparecer ao serviço, por não se encontrar apto para o exercício das suas funções;*

(...)

n) *Alta – a certificação médica do momento a partir do qual se considera que as lesões ou doença desaparecerem totalmente ou se apresentam insusceptíveis de modificação com terapêutica adequada”* (cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 503/99).

Qualifica como acidente de trabalho, e sem prejuízo de outras especificidades agora irrelevantes, todo o que ocorre nas circunstâncias em que se verifica o acidente de trabalho nos termos do regime geral. Portanto, e uma vez mais no aspeto que agora releva, aquele que produz direta ou indiretamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte incapacidade produtiva do trabalhador (cfr. artigos 3.º, n.º 1, alínea b) e 7.º do Decreto-Lei n.º 503/99).

E reconhece aos trabalhadores, independentemente do respetivo tempo de serviço, o direito à reparação, em espécie e em dinheiro, também nos termos nele previstos, *dos danos resultantes de acidentes de trabalho*, sendo que faz compreender no direito à reparação em dinheiro a “*remuneração, no período das faltas ao serviço motivadas por acidente de trabalho*” (cfr. artigos 4.º, n.ºs. 1, 3 e 4, alínea a) e 15.º do Decreto-Lei n.º 503/99).

18. O regime de acidentes de trabalho na Administração Pública não se quis diferente do regime geral, que é de carácter reparatório, fundando na necessidade de tutela ou proteção do trabalhador acidentado. O propósito expresso do legislador foi o de acolher os princípios consagrados no regime geral, adotando os “*conceitos e regras da lei geral respeitantes à caracterização ou descaracterização do acidente*”, e de

garantir o direito “às mesmas prestações, quer em espécie, quer de natureza pecuniária”, atribuindo “à entidade empregadora [a] responsabilidade pela reparação dos danos emergentes dos acidentes”.

19. É no quadro do direito constitucional à justa reparação e à luz do princípio da igualdade, e tendo em conta o seu lugar sistemático no ordenamento jurídico bem como o fim visado pelo legislador ao consagrá-las, que se deverão interpretar, no atual contexto histórico, as normas dos artigos 4.º, n.º 4, alínea a), e 15.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro.
20. No regime de acidentes de trabalho na Administração Pública, consagrado neste diploma, a incapacidade temporária absoluta decorrente de acidente de trabalho foi feita corresponder à impossibilidade temporária de comparência ao serviço, por falta de aptidão para o exercício de funções, e portanto à “*situação de faltas ao serviço*”. Coerentemente, portanto, a prestação em dinheiro devida por tal dano, a indemnização, foi compreendida no direito à remuneração, condizente com a “*remuneração no período de faltas*”.
21. Tal não pode significar, todavia, que não esteja também aqui em causa, como sucede no regime geral, o dano perda ou redução temporária da capacidade de trabalho ou de ganho e a respetiva indemnização.
22. Pela própria natureza das coisas, com o direito à prestação em dinheiro no caso de “*faltas ao serviço*” — ou seja, no caso de incapacidade temporária absoluta — não se trata de manter o direito à remuneração emergente da relação jurídica de emprego público, mas de reparar a falta de capacidade de trabalho ou de ganho.
23. Na essência, a remuneração não deixa de ter carácter indemnizatório, sendo que, como foi dito, a utilização desta expressão pode explicar-se pela circunstância de ser aqui a própria entidade empregadora pública a assegurar o seu pagamento (por princípio é-lhe vedada a transferência da responsabilidade para terceiros, ao contrário do que sucede com o empregador privado, em que essa transferência é

obrigatória) e de o vínculo jurídico típico do emprego público ser tendencialmente permanente (nomeação, ao tempo).

24. E ao defender-se esta interpretação, que compatibiliza ambos os regimes legais, nem por isso se desvirtua a natureza da responsabilidade aqui em causa, cujos limites, tal como indicados na resposta oferecida por V. Exa., permanecem: a noção de acidente de trabalho, que é restritivamente delimitada pelo legislador; e a fixação dos danos a reparar, no plano da integridade física e da capacidade de trabalho, reconduzíveis à perda ou redução temporária da capacidade de trabalho ou de ganho (cfr., a propósito, as noções do artigo 3.º, n.º 1, alíneas j) e n), do Decreto-Lei n.º 503/99).
25. Também a reparação se mantém nas suas duas dimensões, tal como indicadas na mesma resposta: a primeira, em espécie, respeita à recuperação física e psíquica do sinistrado; a segunda, em dinheiro, respeita ao dano de perda ou redução de capacidade de trabalho temporária fixada em função do rendimento obtido pelo trabalhador no âmbito da relação de trabalho à data do acidente.
26. A reparação em dinheiro assegurada neste caso não pode destinar-se a remunerar o trabalhador no âmbito do contrato, não consubstancia a própria remuneração; terá sim de ter, como no regime geral, natureza reparatória pela incapacidade temporária, visando justamente compensar a falta de capacidade para o trabalho ou de ganho e garantir a situação do trabalhador privado de sustento.
27. A remuneração há-de, pois, ter o alcance de critério para cálculo ou fixação dessa reparação em dinheiro, de forma limitada, como é próprio da responsabilidade pelo risco. Esta expressão legal, em rigor, mostra-se desfasada ou desajustada da natureza que assume a prestação em dinheiro que com ela se quis assegurar, que é uma verdadeira indemnização e que será assim devida enquanto a incapacidade persistir, mesmo para além da vigência do contrato, só se extinguindo em face da recuperação ou alta ou da determinação de incapacidade permanente.

28. O fim aqui visado – e não é demais sublinhar – é o de reparar um dano, mantendo o sustento do trabalhador, em concretização de direitos constitucionais, e não continuar a remunerar o trabalhador. O direito em questão não se identifica ou confunde com a remuneração, a qual constitui apenas o seu parâmetro de determinação¹¹.
29. Ao afirmar-se, no respeitante às prestações em dinheiro, que o legislador não consagrou uma indemnização devida pela incapacidade do trabalhador acidentado, pois que se refere à remuneração, confunde-se o fundamento de indemnizar e o *quantum* indemnizatório.
30. E não se pode pretender também que com esta interpretação se violam os princípios do direito laboral e o sentido imperativo das normas sobre cessação do contrato, admitindo que este continue a produzir efeitos para lá da sua vigência. É que não se trata aqui de um efeito do contrato de trabalho, mas do efeito de um acidente ocorrido no contexto desse contrato. A extinção do contrato não implica a desconsideração desse efeito – a incapacidade – quando esta permanece.
31. Não se pretenda ainda que se adultera o regime reparador dos danos emergentes de acidentes de trabalho assente na responsabilidade objetiva da entidade empregadora, configurando uma reconstituição da situação laboral hipotética anterior que é típica da responsabilidade subjetiva. Na verdade, não se propugna a proteção integral trabalhador. Os danos indemnizáveis e o alcance da reparação estão limitados ao rendimento por ele auferido à data do acidente, no âmbito do contrato de trabalho em cuja vigência este ocorreu. Aqueles são apenas os que decorrem da perda ou redução da capacidade produtiva do trabalhador acidentado, esta avaliada em função do rendimento por ele obtido no âmbito da relação de trabalho em que se verificou o acidente.

¹¹ De resto, só assim se justifica o entendimento de que este direito se mantém nos casos em que o trabalhador entretanto se aposenta [cfr. *FAQ'S* sobre protecção social (questão 4, IV-Acidentes de trabalho) em www.dgaep.gov.pt].

32. Como se pondera em Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, não se trata aqui “*de reconstituir a situação actual hipotética, de acordo com a teoria da diferença entre a situação real e a situação hipotética do sinistrado se o acidente de serviço não tivesse ocorrido, nem de calcular o dano abstracto em função do valor objectivo do bem jurídico atingido, na sua globalidade de duplo resultado danoso nas vertentes da integridade física e capacidade produtiva do trabalhador. Trata-se de limitar o cálculo do quantum indemnizatório segundo critérios algo semelhantes ao disposto no artº 499º C. Civil que permite a limitação equitativa da indemnização na responsabilidade pelo risco tal como na responsabilidade por mera culpa ex vi artº 494º do mesmo Código.*”¹²
33. E dificilmente se pode sustentar que se propugna um enriquecimento sem causa do trabalhador: não se trata da atribuição de remuneração sem título justificativo, trata-se de atribuir uma indemnização fundada numa incapacidade que persiste. Pelo contrário, a não ser assim, verificar-se-ia um enriquecimento injustificado do empregador que, não obstante o dano pelo qual é responsável, ficaria parcialmente desonerado do correspondente dever de reparação.
34. Deverá, ainda, levar-se em linha de conta nesta interpretação a própria evolução verificada no domínio da protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, concretizada na Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, que surge, designadamente, do reconhecimento do “*quadro de extrema confusão, desequilíbrio, incoerência e falta de transparência do direito que deve ser assegurado aos trabalhadores da Administração Pública em matéria de direitos sociais fundamentais*” e da necessidade de clarificação dos regimes também em face da consagração do contrato de trabalho em funções públicas como regime regra, inspirado no Código do Trabalho (cfr. explicação de motivos da respetiva proposta de lei n.º 270/X).

Prevedo, como acima assinalai, que o regime jurídico da protecção dos acidentes de trabalho de todos os trabalhadores por ela abrangidos há-de constar de

¹² Cfr. Acórdão de 17.11.2005, proferido no processo 1122/05, disponível em www.dgsi.pt.

decreto-lei, esta Lei não deixa de proclamar desde já, uma vez mais, que nesta matéria são acolhidos os princípios e direitos consagrados na lei geral, e que, também no caso da eventualidade decorrente de acidente de trabalho, “*a inexistência de remuneração não determina a perda ou o prejuízo de quaisquer direitos e regalias nos termos consagrados na lei*” (cfr. artigos 26.º, 27.º e 32.º).

35. Por último, o facto de a incapacidade persistir para além da vigência do contrato obsta a que se possa concluir que existe aqui uma simples situação de desemprego. O regime previdencial que lhe corresponde, como assinalado, pressupõe a plena integridade física do trabalhador (cfr. Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro,¹³ que logo no artigo 2.º considera desemprego, para efeitos deste diploma, “*toda a situação decorrente da perda involuntária de emprego do beneficiário com capacidade e disponibilidade para o trabalho, inscrito para emprego no centro de emprego*”).

36. E não é também possível convocar o regime de proteção reconhecido a outras eventualidades no âmbito do subsistema previdencial de Segurança Social para assegurar a tutela destas trabalhadoras docentes, aos quais não se subsume a incapacidade que as afeta (cfr., por exemplo, o Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro¹⁴, que estabelece o regime de proteção na doença nos casos de incapacidade temporária para o trabalho em caso de doença ou acidente de causa não profissional ou não imputável a terceiros, ainda que nestes últimos casos preveja a proteção provisória e subsidiária enquanto a responsabilidade não for apurada, e Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio¹⁵, a respeito da invalidez que pressupõe a certificação de incapacidade permanente).

¹³ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 85/2006, de 29 de dezembro, e alterado pelos Decretos-Leis n.º 68/2009, de 20 de março, n.º 324/2009, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 5/2010, de 18 de junho, e pelos Decretos-Leis n.ºs. 72/2010, de 18 de junho, e n.º 64/2012, de 15 de março.

¹⁴ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 29/2004, de 23 de março, e alterado pelos Decretos-Leis n.º 146/2005, de 26 de agosto, n.º 302/2009, de 22 de outubro, pela Lei n.º 28/2011, de 16 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹⁵ Retificado pela Declaração de Rectificação n.º 59/2007, de 26 de junho, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril.

37. A interpretação excludente acolhida por V. Exa., desconsiderando a evolução do quadro jurídico enformador das relações de emprego público e a dimensão significativa e de normalidade que assume no âmbito do Ministério da Educação e Ciência a contratação a termo, deixa parcialmente sem reparação a incapacidade de trabalho ou de ganho resultante de acidente de trabalho em desrespeito do imperativo constitucional da justa reparação devida ao trabalhador acidentado e do princípio da igualdade.

V Conclusões

38. Face a todo o exposto, sistematizo as seguintes conclusões:

- a) **As docentes em causa, enquanto vinculadas ao Ministério da Educação e Ciência, foram vítimas de acidentes de trabalho;**
- b) **O dano emergente desses acidentes de trabalho – incapacidade temporária absoluta para o trabalho –, indemnizável em sede de responsabilidade por acidente de trabalho pelo empregador, através de prestações em dinheiro, persiste para além da vigência dos respetivos contratos de trabalho, sem que possa ser reconduzível à eventualidade desemprego (ou outra) no âmbito do sistema de segurança social;**
- c) **As prestações em dinheiro** previstas no direito à reparação em dinheiro, sendo calculadas por referência à remuneração, não se destinam a remunerar o trabalhador, mas **assumem natureza indemnizatória em razão da perda temporária da capacidade de trabalho ou de ganho;**
- d) A permanência da incapacidade temporária absoluta para o trabalho não permite que o Ministério da Educação e Ciência se desonere do dever de assegurar a correspondente reparação, fazendo cessar o pagamento da prestação em dinheiro em que a mesma se traduz;

e) O resultado a que conduz a posição acolhida por V. Exa. mostra-se violador dos princípios e das responsabilidades cometidas à entidade empregadora neste domínio e desrespeita o princípio da igualdade, deixando as trabalhadoras numa situação de desprotecção face ao acidente de que foram vítimas.

39. Assim, sem prejuízo da necessidade de clarificação do regime legal consagrado no Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, e nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Provedor de Justiça,

Recomendo a V. Exa.

Que, por aplicação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), e o artigo 13.º, ambos da Constituição da República, seja promovida interpretação dos artigos 4.º, n.º 4, alínea a), e 15.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, que garanta às docentes em questão a reparação em dinheiro do dano incapacidade temporária absoluta resultante dos acidentes de trabalho por elas sofridos, enquanto essa incapacidade se mantiver, ou seja, até ao momento da cura, ou da confirmação ou verificação de eventual incapacidade permanente.

Dignar-se-á V. Exa. comunicar-me, para efeitos do disposto no artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, a sequência que a presente Recomendação vier a merecer.

Desta Recomendação darei conhecimento a S. Exa. o Secretário de Estado da Administração Pública.

Queira aceitar, Senhor Secretário de Estado, os meus melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça,

(Alfredo José de Sousa)

