

A Sua Excelência,
O Ministro do Trabalho, Solidariedade e
Segurança Social
Praça de Londres, n.º 2
1049-056 Lisboa

- por protocolo -

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2016/21585
Q/3094/2013, Q/985/2013,
Q/2873/2015 *et al.*



Lisboa, 14 de outubro de 2016

Assunto: Proteção social na eventualidade de desemprego. Regime aplicável aos cidadãos desempregados não beneficiários de qualquer prestação. Regime de redução e majoração do subsídio de desemprego.

Recomendação n.º 4/B/2016

(alínea b), do n.º 1, do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da
Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro)

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b), n.º 1, do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação dada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, e pelos motivos seguidamente expostos, recomendo a Vossa Excelência que:

I. Promova a adoção de uma disciplina legal especialmente aplicável aos cidadãos inscritos nos centros de emprego, que não se encontram a receber qualquer prestação pecuniária pela eventualidade de desemprego;

II. Promova a clarificação dos limites a que deve estar sujeita a redução do subsídio de desemprego, prevista no n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro¹, por referência ao valor do Indexante de Apoios Sociais;

III. Clarifique o âmbito de aplicação do regime de majoração do subsídio de desemprego², a fim de que dela possam beneficiar todos os agregados familiares em que ambos os cônjuges, ou pessoas que vivem em união de facto, se encontram desempregados e têm filhos a cargo.

I — O regime jurídico aplicável aos cidadãos desempregados não subsidiados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional

Em que diploma legal se encontram elencados os deveres a observar pelos cidadãos não beneficiários de prestações de desemprego, e qual o enquadramento jurídico da aplicação de sanções pelo incumprimento desses deveres, são questões frequentemente colocadas ao Provedor de Justiça nas queixas apresentadas pelos utentes não subsidiados dos serviços do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.). Estas questões não podem deixar de considerar-se pertinentes, já que o RJPD não inclui no seu âmbito subjetivo os cidadãos desempregados que não se encontrem a receber qualquer prestação. De facto, os artigos 41.º e seguintes deste diploma, na sua redação atual, claramente estabelecem que o cumprimento das obrigações aí previstas é devido «Durante o período de concessão das prestações de desemprego».

No quadro da missão e das atribuições que a lei atribui ao IEFP, I.P. (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 143/2012, de 11 de julho), os direitos e deveres de que são titulares os utentes não beneficiários de prestações de desemprego vêm sendo objeto de regulamenta-

¹ Que aprovou o regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, doravante abreviadamente designado RJPD.

² Introduzido pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, e mantido em vigor pelo artigo 118.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, pelo artigo 116.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014, pelo artigo 119.º da Lei do Orçamento do Estado para 2015 e pelo artigo 75.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016.

ção através de circulares normativas³, as quais compõem um regime claramente inspirado pelo RJPD. Nos termos de tais regulamentos, aos cidadãos inscritos nos centros de emprego, não beneficiários de prestações, são reconhecidos os mesmos direitos e deveres de que são titulares os cidadãos beneficiários de prestações, com as necessárias adaptações⁴.

Os deveres impostos aos utentes não subsidiados parecem encontrar sentido em uma ideia de compromisso para com a «procura ativa de emprego», para a qual deve igualmente concorrer a atividade do IEFP, I.P. (*v.g.*, o dever de acordar um Plano Pessoal de Emprego; o dever de aceitar emprego conveniente, formação profissional, e outras medidas propostas e definidas pelos centros de emprego); enquanto outros se acharão justificados por razões de mera praticabilidade (*v.g.*, o dever de comunicar a alteração de residência e as situações de doença e de incapacidade).

Importa, no entanto, ter presente que, quando impostos a cidadãos não beneficiários de prestações sociais, os deveres que impendem sobre os utentes dos Centros de Emprego e Formação Profissional deixam de poder assumir-se como a obrigação «naturalmente»⁵ decorrente da perceção de prestações pecuniárias na situação de desemprego involuntário, para constituírem o necessário contraponto do direito aos serviços prestados pelo IEFP, I.P., cuja titularidade mantêm.

Assumir os direitos e deveres inerentes à relação jurídica que assim se estabelece com o IEFP, I.P. não é, ademais para os cidadãos desempregados, uma opção livre de constrangimentos, porquanto a duração da situação de desemprego releva para diversos efeitos (*v.g.*, para acesso prioritário a determinadas medidas, como a medida «Vida Ativa», ou para poder requerer a aposentação antecipada em situação de desemprego de longa duração). E em regra, a duração da situação de desemprego só pode ser comprovada através da apresentação de uma declaração emitida pelos serviços do IEFP, I.P.. Ou seja, o

³ Encontrando-se presentemente em vigor em vigor a Circular Normativa n.º 18/2013, de 11 de outubro, que aprovou o *Manual de Normas de Colocação*.

⁴ *Vide* o *Folheto Direitos e Deveres – beneficiários das prestações de desemprego e candidatos não beneficiários*, disponível em: <https://www.iefp.pt/inscricao-para-emprego> e geralmente disponibilizado aos utentes, no momento da inscrição nos centros de emprego.

⁵ *Vide* Canotilho, J.J. Gomes/ Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Ed. revista, Coimbra, 2007, p. 766.

que determina o acesso a essas medidas não é a «efetiva» duração da situação de desemprego, mas sim a «duração do período de inscrição» nos centros de emprego.

Consequentemente, a decisão de anulação das inscrições por violação do cumprimento dos deveres impostos aos utentes tem importantes consequências na esfera jurídica dos visados, ainda que estes não sejam beneficiários de quaisquer prestações sociais⁶. Estamos, pois, perante a adoção de decisões que não podem deixar de ser reconhecidas como verdadeiros atos administrativos (*vide* o artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo⁷). Como tal, tem defendido este órgão do Estado que os cidadãos desempregados não subsidiados não se encontram desprotegidos ante a lei e a Constituição: impõe-se a observância dos princípios e regras gerais que disciplinam o exercício da função administrativa, devendo ser salvaguardados os direitos e garantias constitucional e legalmente reconhecidos a todos os administrados.

No entanto, as questões recorrentemente colocadas a este órgão do Estado revelam que, muitas vezes, os utentes não subsidiados não são devidamente informados dos deveres e direitos que lhes assistem; não são notificados das decisões de anulação de inscrição e da respetiva fundamentação; não são ouvidos no âmbito desses procedimentos e não têm acesso aos meios de impugnação administrativa geralmente ao dispor dos administrados.

Chamada a atenção do IEFP, I.P. para estes problemas⁸, reconheceu este Instituto que «as regras relativas à inscrição e anulação das candidaturas a emprego dos desempregados que não auferem prestações de desemprego não se encontram suportadas em diploma legal, pelo que tem o IEFP, IP entendido e refletido na sua regulamentação interna,

⁶ Desde logo, caso a anulação seja acompanhada da sanção de não reinscrição pelo prazo de 90 dias (em termos idênticos aos previstos no n.º 6 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro), esta determina que durante esse período os cidadãos desempregados não podem ter acesso aos serviços e ofertas formativas do IEFP, I.P.. Em segundo lugar, após a anulação da inscrição, a data de reinscrição será tida como a data de início da situação de desemprego. Esta interrupção da contagem da duração da situação de desemprego pode, pois, impedir os cidadãos efetivamente desempregados há um longo período de tempo de aceder a medidas que lhes são especialmente destinadas, por razões que não resultam de qualquer alteração da sua situação profissional.

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e doravante designado CPA.

⁸ Através do nosso ofício com a Ref.ª S-PdJ/2015/16137, de 26 de novembro de 2015, que se encontra disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=15802>.

que a estes candidatos se aplique, com as devidas adaptações, o regime de direitos e deveres definido para os beneficiários de prestações de desemprego»⁹.

Muito embora, nessa ocasião, o IEFP, I.P. tenha manifestado disponibilidade para ponderar as alterações propostas por este órgão do Estado às normas regulamentares pertinentes, não foi possível observar que tenha sido efetivamente acolhida pelo Instituto a necessidade de obedecer – na ausência de um regime especial – às regras gerais de procedimento administrativo. Assim, por exemplo, o êxito da contestação de uma decisão de anulação de inscrição, ou do pedido de reposição da data original de inscrição no Centro de Emprego, continuou em grande medida dependente da razoabilidade e sensibilidade jurídica dos técnicos e diretores dos Centros de Emprego e Formação Profissional.

Mais recentemente, veio o IEFP, I.P. esclarecer que «procedeu à reanálise dos impactos que a adoção, imediata, dos procedimentos por V. Exas. defendidos e suportados no CPA» poderia ter, tendo concluído que esses seriam significativos «para o IEFP, I.P., nomeadamente ao nível do aumento muito considerável dos custos anuais com a expedição de documentos, do aumento do fluxo de candidatos nos serviços de emprego e da alocação de um maior número de técnicos a atividades de cariz administrativo, com implicações evidentes na qualidade e quantidade dos serviços prestados». Não obstante, em 21 de julho deste ano, terá sido adotada pelo Conselho Diretivo uma deliberação por meio da qual se determinou que os serviços de emprego «devem ter em conta o princípio da boa-fé e devem reverter a anulação e repor a data da inscrição para emprego», desde que seja possível comprovar por outros meios que a situação de desemprego se manteve inalterada¹⁰.

Em suma — e devendo ser assinalada a abertura que muitos serviços têm demonstrado, em vários casos concretos, para acolher as posições defendidas por este órgão do Estado —, continua a verificar-se uma omissão normativa que urgiria suprir.

A favor dos utentes não subsidiados dos centros de emprego deverão ser reconhecidos e modelados, designadamente: *a)* o direito a conhecer o conteúdo e fundamentação dos atos de anulação de inscrição nos centros (n.ºs 1 e 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa); *b)* o direito de audiência prévia (artigos 12.º e 121.º do CPA); e *c)* o

⁹ Em ofício com a Ref.^a 1145/CD-IEFP,IP/2015, de 29 de dezembro de 2015.

¹⁰ Cita-se o ofício com a Ref.^a 766/CD-IEFP,IP/2016, de 20 de setembro de 2016.

direito de impugnar administrativamente a anulação da inscrição nos centros de emprego, nos termos gerais (nos termos dos artigos 184.º e seguintes do CPA).

Existem, ainda, várias circunstâncias em que o cumprimento dos deveres impostos aos utentes – que não se encontram empregados, nem beneficiam de qualquer prestação de proteção no desemprego – não será exigível, por se revelar desproporcionado ou excessivamente oneroso¹¹. Mereceria ainda expressa previsão a possibilidade de recusar formação profissional, quando esta não é minimamente adequada ao perfil dos utentes; e de recusar emprego conveniente ou trabalho socialmente necessário, quando as condições concretamente propostas aos utentes possam ser consideradas ilegais ou ofensivas da sua dignidade¹².

Por fim, mesmo admitindo que o reconhecimento de alguns direitos pode legitimar a imposição dos correspondentes deveres aos utentes dos serviços de emprego e formação profissional, haverá outrossim que reconhecer que é frágil a habilitação legal do IEFP, I.P. para emissão de regulamentos com eficácia externa neste domínio.

Razões pelas quais assinalo que a disciplina jurídica que deve reger as relações entre o Estado e estes cidadãos desempregados é merecedora de uma iniciativa legislativa, que pondere as especiais circunstâncias em que se encontram os cidadãos que não recebem subsídio de desemprego ou qualquer outra prestação pecuniária, por sobre tudo na conformação dos deveres que lhes são impostos.

II — A aplicação da redução de 10%, nos casos em que o montante do subsídio de desemprego inicial atribuído aos beneficiários é igual ou inferior ao indexante dos apoios sociais

Foram dirigidas diversas queixas ao Provedor de Justiça por cidadãos desempregados, aos quais foi inicialmente atribuído o subsídio de desemprego em montante igual ou

¹¹ Temos presente, por exemplo, a situação relatada por uma queixosa que: tendo um filho em idade pré-escolar a seu cargo; não dispondo de meios para o inscrever numa instituição ou o deixar ao cuidado de alguém contratado; e não podendo fazer-se acompanhar do menor às sessões do IEFP, I.P. – se via impossibilitada de se deslocar e comparecer nas datas e locais indicados pelos serviços do IEFP, I.P., senão em circunstâncias excecionais.

¹² Quanto à recusa de prestar trabalho *socialmente necessário*, vide a posição assumida por este órgão do Estado em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15472>.

inferior ao indexante dos apoios sociais (IAS), e que, após seis meses a auferir esta prestação, foram confrontados com a notificação de que tal montante iria ser reduzido em 10% a partir do 181.º dia, nos termos do n.º 2, do artigo 28.º, do RJPD.

A mencionada redução do valor do subsídio de desemprego foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, com o intuito de «incentivar a procura ativa de emprego por parte dos beneficiários», conforme consta do Preâmbulo deste instrumento jurídico. Ao referir-se à alteração do limite máximo do montante mensal do subsídio de desemprego, não deixou o legislador de realçar, na parte preambular do diploma, que se mantinham «os valores mínimos de forma a salvaguardar os beneficiários com menores salários». E, efetivamente, o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, 3 de novembro, continua a prever que o montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser inferior ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS), salvo nos casos em que o valor líquido da remuneração de referência, que serviu de base de cálculo ao subsídio de desemprego, é inferior a esse montante¹³ (n.ºs 1 e 3 do artigo 29.º).

Sendo esta a única exceção expressamente prevista no diploma referido, e tendo em consideração os propósitos assumidos no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 64/2012, 15 de março, poderia pois entender-se que o montante do IAS — cujo valor em 2015 continuou a ser o de € 419,22 — foi fixado pelo legislador como um montante mínimo, que não pode deixar de ser garantido em situações de desemprego.

O Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), devidamente auscultado no âmbito da instrução do procedimento Q/3094/2013, vem adotando, porém, uma interpretação distinta das normas legais em causa. Em resposta dirigida a este órgão do Estado, considerou o ISS, I.P.¹⁴ que, uma vez que à luz da letra do n.º 2 do artigo 28.º a redução de 10% é aplicável a todos os subsídios concedidos há mais de 180 dias, não sendo expressamente salvaguardada a observância dos limites previstos no n.º 1 do artigo 29.º, os beneficiários de subsídio de desemprego de montante igual ou inferior ao IAS deveriam sofrer também

¹³ Hipótese em que o montante mensal do subsídio de desemprego deverá ser igual ao valor da remuneração de referência.

¹⁴ Através de comunicação enviada por correio eletrónico, com data de 20 de agosto de 2013, em resposta ao nosso ofício n.º 9773, de 9 de agosto de 2013.

os efeitos da redução: «Se assim não fosse», acrescentou a então Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P., «criar-se-ia, como V. Exa. certamente reconhecerá, uma situação de desigualdade entre beneficiários claramente contrária ao espírito da justiça social, na medida em que uns ficariam sujeitos à redução e outros não.»

No mesmo sentido, defendeu o Gabinete do então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social¹⁵ que, «concretizando a medida que constava no MoU [*Memorandum of Understanding*] o legislador pretendeu que a redução dos 10% incidisse sobre todas as prestações do subsídio de desemprego, independentemente de estas terem ou não beneficiado da garantia dos limites previstos no artigo 29.º, pois só assim se consegue garantir a aplicação equitativa da referida redução a todos os beneficiários. (...) Assim, não tendo havido essa salvaguarda expressamente prevista na lei, o valor do subsídio, após aplicação daquela redução, pode ser perfeitamente inferior ao limite mínimo do montante mensal do subsídio de desemprego.»

Ora, à luz da Constituição da República Portuguesa, assiste a todos os trabalhadores o direito «à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego» (alínea e), do n.º 1, do artigo 59.º), direito este que deve ser realizado através do sistema de segurança social (n.º 3 do artigo 63.º). E muito embora seja «evidente que, tratando-se de um direito prestacional, de natureza positiva, a sua realização depende do legislador e da sua implementação administrativa e financeira»¹⁶, «não pode deixar de reconhecer-se que haverá sempre de ressalvar, ainda que em situação de emergência económica, o núcleo essencial da existência mínima já efetivado pela legislação geral que regula o direito às prestações nas eventualidades de doença ou desemprego»¹⁷, tal como recentemente salientou o Tribunal Constitucional.

¹⁵ Em ofício subscrito pelo Senhor Chefe do Gabinete, datado de 25.07.2014, com o n.º 1670, e corroborado pelas Informações do ISS, I.P. e da Direção-Geral da Segurança Social, de que foi dado conhecimento a este órgão do Estado com o ofício n.º 2156, de 17 de setembro de 2014.

¹⁶ Canotilho, J.J. Gomes/ Moreira, Vital, *op. cit.*, p. 774.

¹⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/>.

Neste contexto¹⁸, lembrou o Tribunal Constitucional que «[o]s limites mínimos que o legislador fixa para essas prestações compensatórias, ainda que não tenham por referência os critérios de fixação do salário mínimo nacional, não deixam de constituir a expressão de um mínimo de existência socialmente adequado». Evocando, assim, as exigências que decorrem do reconhecimento do direito à realização da pessoa na sua dignidade¹⁹, concluiu aquele Tribunal que «a norma sindicada, ao instituir a contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego, não salvaguardou a possibilidade de a redução do montante que resulta da sua aplicação vir a determinar o pagamento de prestações inferiores àquele limite mínimo, não garantindo o grau de concretização do direito que deveria entender-se como correspondendo, na própria perspectiva do legislador, ao mínimo de sobrevivência de que o beneficiário não pode ser privado.»²⁰

Novamente chamado a responder à questão de «saber se é constitucionalmente legítimo operar a diminuição do montante pecuniário que é devido nas situações de doença ou desemprego», o Tribunal Constitucional volta a invocar o princípio da proporcionalidade e reforça a relevância do «exame» de razoabilidade, de cuja aplicação deduz que: «[r]evestindo estas prestações uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado, por ter caído nas situações de desemprego ou de doença, impor-se-ia que se não atingissem, sem uma justificação reforçada, aqueles que auferem prestações de menor valor e cuja redução só poderia constituir uma iniciativa extrema, de ultima ratio, fundada na sua absoluta indispensabilidade e insubstituibilidade. Uma diferente opção legislativa é desrazoável na medida em que afeta especialmente cidadãos que se encontram em situação de particular vulnerabilidade.»²¹

¹⁸ Recordo que em causa estava a apreciação da validade da norma orçamental que impunha aos beneficiários de prestações por doença ou desemprego o pagamento de uma contribuição de, respetivamente, 5% e 6%.

¹⁹ Pois é a dignidade da pessoa humana, «compreendida como dimensão aberta e carecedora de prestações que legitima e justifica a socialidade, traduzida, desde logo, na garantia de condições dignas de existência (...)», Canotilho, J.J. Gomes/ Moreira, Vital, *op. cit.*, p. 199.

²⁰ *Vide* o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/>.

²¹ *Vide* o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/>.

Afigura-se, à luz do exposto, difícil descortinar que «justificações reforçadas» permitiram sustentar a proporcionalidade e a razoabilidade da medida em apreço, quando aplicada aos beneficiários de subsídios de montante igual ou inferior ao valor do IAS. Desde logo, se com a redução de 10% do montante do subsídio de desemprego, se pretende promover a «procura ativa de emprego», sempre deverá reconhecer-se que até o êxito de um tal esforço depende da possibilidade de dispor de um mínimo de meios materiais. Por outro lado, e ainda que tal propósito não haja sido expressamente referido pelo legislador, é questionável que, à luz do intuito de reduzir a despesa e consolidar as contas públicas, possa considerar-se necessária, adequada e «razoável» a oneração dos beneficiários de prestações de desemprego de mais reduzido montante.

Não se afigura, pois, que o compromisso assumido quanto a esta matéria, no Memorando de Entendimento, obstasse à salvaguarda de um montante mínimo de prestações substitutivas da remuneração²²; nem se crê que o princípio da igualdade, ou que imperativos de justiça social, possam ser convocados para sustentar posições como as assumidas pelas entidades visadas e *supra* citadas.

Como vem sendo constantemente reconhecido, o princípio da igualdade não proíbe, mas antes impõe, que seja reservado um tratamento diferenciado a situações que se revelem objetivamente distintas: é o caso da situação dos cidadãos desempregados que auferem prestações de montante igual ou inferior àquele que o legislador considerou, nas palavras do Tribunal Constitucional, «expressão de um mínimo de existência socialmente adequado»²³.

²² Na redação original do Memorando sobre as específicas condições de política económica, este compromisso foi formulado nos seguintes termos: «The Government will prepare by Q4-2011 an action plan to reform along the following lines the unemployment insurance system, with a view to reduce the risk of long-term unemployment and strengthen social safety nets: (...) ii. capping unemployment benefits at 2.5 times the social support index (IAS) and introducing a declining profile of benefits over the unemployment spell after six months of unemployment (a reduction of at least 10% in the benefit amount). The reform will concern those becoming unemployed after the reform (...)» *Vide Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, de 17 de maio de 2011, disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf, p. 78.

²³ Ou a situação dos cidadãos desempregados que, tendo filhos ou equiparados a cargo, dependem unicamente do subsídio de desemprego de um, ou ambos os cônjuges ou unidos de facto, para assegurar a subsistência do agregado familiar, aos quais foi reservado um tratamento diferenciado pelo mesmo Decreto-Lei n.º 64/2012, 15 de março, que seguidamente será objeto de análise.

Razões pelas quais recomendo que a redação do n.º 2, do artigo 28.º, do RJPD, seja clarificada de modo a que sejam estabelecidos limites por referência aos fixados no n.º 1, do artigo 29.º do mesmo diploma, assim garantindo o acesso a um mínimo de assistência material na eventualidade de desemprego aos cidadãos que auferem subsídios de reduzido montante.

III — O regime de majoração do montante do subsídio de desemprego

O regime de majoração foi igualmente instituído pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, o qual, tendo em vista adequar o regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem «à realidade económica e financeira do país, sem esquecer a realidade social subjacente a esta eventualidade»²⁴, estabeleceu um regime de apoio aos desempregados com filhos a cargo, traduzido na concessão de uma majoração de 10% no montante do subsídio de desemprego, designadamente, nos casos em que, no mesmo agregado familiar, ambos os membros do casal sejam titulares do subsídio de desemprego e tenham filhos ou equiparados a cargo.

Tal previsão não abrangeu, por conseguinte, as situações em que apenas um dos cônjuges ou membros da união de facto fosse titular de subsídio de desemprego, muito embora ambos estivessem desempregados e inscritos como tal nos centros de emprego.

Na verdade, logo em 2013, a propósito de uma queixa sobre esta questão, contestou este órgão do Estado o referido regime de majoração²⁵, tal como ficou vertido no artigo 118.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013). Isto, porquanto o legislador restringiu a sua aplicação às situações em que ambos os membros do casal se encontravam em uma situação de desemprego subsidiado (auferindo, por conseguinte, subsídio de desemprego)²⁶, deixando de fora a situação, porventura bem mais

²⁴ Preâmbulo do mencionado Decreto-Lei.

²⁵ *Vide* o nosso ofício n.º 3779, dirigido ao então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social em 4 de abril de 2013.

²⁶ Veja-se o disposto na alínea a), do n.º 1, do citado artigo 118.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013.

gravosa, em que, embora ambos os cônjuges ou unidos de facto estivessem desempregados, apenas um auferia aquele subsídio.

Dando um passo no sentido de estender tal previsão à situação assinalada, o n.º 3 do artigo 118.º, da Lei nº 66-A/2012, de 31 de dezembro, veio estabelecer o seguinte: «Sempre que um dos cônjuges ou uma das pessoas que vivam em união de facto deixe de ser titular de subsídio de desemprego e lhe seja atribuído subsídio social de desemprego subsequente ou, permanecendo em situação de desemprego, não aufera qualquer prestação social por essa eventualidade, mantém-se a majoração do subsídio de desemprego em relação ao outro beneficiário».

Esta alteração veio permitir que um casal de desempregados em que ambos auferam o subsídio de desemprego e que, por isso, beneficiem da majoração, cessado que seja o subsídio de um deles (mas permanecendo em situação de desemprego), o outro possa manter o direito à majoração, o que anteriormente não sucedia.

Não obstante, concluiu este órgão do Estado que a situação que o legislador viera acautelar através do mencionado preceito da Lei do Orçamento do Estado para 2013 não era materialmente diferente daquela em que, no seio de um casal de desempregados (inscritos no centro de emprego como candidatos), apenas um dos seus membros auferia subsídio de desemprego, não tendo os cônjuges beneficiado concomitantemente de tal prestação.

Na verdade, e recuperando aqui os argumentos tal como nesse momento foram expressos, quer em um, quer em outro caso, a situação vivida pelo casal desempregado é exatamente a mesma: ambos os cônjuges se encontram desempregados (estando inscritos nos centros de emprego como candidatos a emprego), auferindo um deles o subsídio de desemprego. A única diferença entre as situações descritas reside no facto de, enquanto no caso legalmente previsto o cônjuge não subsidiado ter sido já titular de subsídio de desemprego em concomitância com o outro cônjuge (tendo beneficiado da referida majoração), no outro caso tal não aconteceu, ou seja, o cônjuge não subsidiado não ser, nem ter sido concomitantemente com o cônjuge subsidiado, titular de tal prestação e majoração.

Neste sentido e desconhecendo as razões que terão levado o legislador a dar tratamento desigual a situações que materialmente são iguais, sublinhou este órgão do Estado que a situação não prevista na lei era ainda mais grave do que aquela que o legislador acautelara: no caso previsto na lei, ambos os cônjuges estiveram a receber subsídio de desemprego e ambos beneficiaram da majoração, encontrando-se, por conseguinte, em situação mais benéfica do que aquela vivida pelo casal em que um deles, embora desempregado, não pôde por qualquer razão, aceder às prestações de desemprego, ou, tendo acedido, cessou-as antes de o respetivo cônjuge ter começado a beneficiar do subsídio de desemprego.

Ainda em 2013, em resposta ao Provedor de Justiça, informou o Gabinete do então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social²⁷ o seguinte: «o regime de majoração do subsídio de desemprego, previsto no artigo 118.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, consubstancia uma opção legislativa que estabelece um regime transitório e excecional de apoio aos desempregados com filhos a cargo, tendo em conta a realidade social subjacente a essa eventualidade e a necessidade de garantir a sustentabilidade das contas públicas num contexto de exigência financeira e de cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira, celebrado em 17 de maio de 2011, entre a República Portuguesa, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.»

Neste enquadramento, observa-se que as posteriores Leis do Orçamento do Estado mantiveram inalterado, no que ora releva, o regime de majoração do montante do subsídio de desemprego, permanecendo assim, a situação de iniquidade retratada. Esta é tanto mais grave quanto é indubitavelmente apreensível uma condição de maior vulnerabilidade económica destes agregados familiares, em que, embora ambos os membros do casal se encontrem em situação de desemprego, apenas um aufero o correspondente subsídio.

Deste modo, o assunto foi novamente retomado junto do atual Governo em janeiro último²⁸, reiterando a necessidade de ser revisto, no sentido proposto, o regime legal em questão.

²⁷ Ofício de 26 de abril de 2013 (recebido neste órgão do Estado em 29 de abril de 2013).

²⁸ Através do nosso ofício com a Ref.ª S-PdJ/2016/1326, dirigido à Senhora Secretária de Estado da Segurança Social, em 25 de janeiro de 2016.

Em resposta, a Senhora Secretária de Estado da Segurança Social manifestou vontade de proceder a uma ponderação mais profunda do assunto, à luz das preocupações expressas por este órgão do Estado²⁹.

Neste sentido, recomendo que seja ponderada a alteração do regime da majoração do subsídio de desemprego para que seja, também, concedida nos casos em que, no mesmo agregado familiar, os cônjuges ou pessoas que vivam em união de facto com filhos a cargo tenham ficado ambos desempregados e estejam inscritos no centro de emprego, mas apenas um deles aufera subsídio de desemprego: seja pelo facto de o outro não ter podido aceder às prestações de desemprego por não reunir as respetivas condições de atribuição ou por, tendo acedido a tais prestações, as ter visto cessar antes de o respetivo cônjuge ter começado a receber o respetivo subsídio de desemprego.

Na expectativa de que a presente Recomendação possa merecer o melhor acolhimento de Vossa Excelência, desde já agradeço que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça, me seja transmitida nos próximos 60 dias a posição que sobre esta vier a ser assumida.

Queira aceitar, Senhor Ministro, os meus mais respeitosos cumprimentos,

O Provedor de Justiça,

(José de Faria Costa)

²⁹ Ofício com a Ref.ª n.º 958, datado de 29 de março de 2016.