



Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARECER

Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª) ALRAA

Autora: Deputada Sónia
Fertuzinhos (PS)

“Programa especial de apoio social para a Ilha Terceira”

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento legal e antecedentes
4. Consultas e Pareceres

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores [ALRAA] tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais aplicáveis [cf. n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da CRP, na alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e no artigo 118.º do RAR], a Proposta de Lei n.º 1/XIII (1ª), que institui o *“Programa especial de apoio social para a Ilha Terceira”*.

A Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª) deu entrada a 23 de outubro de 2015, foi admitida em 4 de novembro de 2015 e anunciada na sessão plenária de 9 de novembro de 2015, tendo baixado, na generalidade, por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, em 13 de novembro de 2015, à Comissão Trabalho e Segurança Social [CTSS] para efeitos de apreciação e emissão do competente Parecer, nos termos regimentais aplicáveis [cf. artigo 129.º do RAR], estando agendada para o Plenário de 17 de dezembro de 2015.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, e é subscrita pela Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 123.º do RAR. Respeita, igualmente, os limites estabelecidos no artigo 120.º do RAR, não infringindo a Constituição ou os princípios nela consignados e define o sentido das modificações que pretende introduzir.

A iniciativa mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 2 do artigo 120.º do Regimento impede a apresentação de iniciativas que *“envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”*, princípio, igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º, e conhecido pela designação de *“lei-travão”*. Porém, esta limitação

Comissão de Trabalho e Segurança Social

pode ser ultrapassada fazendo-se coincidir a entrada em vigor ou a produção de efeitos da iniciativa com a aprovação do próximo Orçamento do Estado. O artigo 9.º da presente iniciativa acautela esta questão ao diferir a sua aplicação para momento posterior, ou seja, para a entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2016. O artigo 10.º prevê a cessação da sua vigência, visto tratar-se de uma lei para determinada situação temporal.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que *“as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*.

Analisada a presente proposta de lei, verifica-se que apenas vem acompanhada do texto da anteproposta de lei, de um excerto do Diário da ALRAA n.º 112, de 17 de setembro de 2015, com a transcrição da sua discussão, do relatório e parecer da Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais e do parecer da Câmara Municipal de Praia da Vitória.

Nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, nas reuniões das comissões parlamentares em que se discutam na especialidade propostas de lei das regiões autónomas, podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

A Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª) tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei. Cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário» [Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, na sua atual redação, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas], uma vez que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR].

A iniciativa prevê alterações ao [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro](#), alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março, pela Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 72/2010, de 18 de junho, e 64/2012, de 15 de março, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013 de 31 de dezembro, ao [Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto](#), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 87/2008, de 28 de maio, 245/2008, 18 de dezembro, 201/2009, de 28 de agosto, Lei n.º 110/2009, 16 de setembro, Decretos-Leis n.ºs 70/2010, de 16 de junho, 77/2010, de 24 de junho, 116/2010, de 22 de outubro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de

Comissão de Trabalho e Segurança Social

dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, e ainda à [Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto](#), alterada pelo Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

Assim, em caso de aprovação, o número de ordem das alterações sofridas por cada um dos diplomas alterados deve constar expressamente do título, em conformidade com a “*lei formulário*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «*lei formulário*».

2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores preocupada com o impacto social e económico na Ilha Terceira, devido à redução do contingente norte-americano na Base das Lages, com a conseqüente perda milhares de postos de trabalho portugueses direta e indiretamente, apresentou a Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª).

Na exposição de motivos, da iniciativa supracitada, é-nos descrito o contexto vivido na Ilha Terceira e a necessidade de manter a sustentabilidade económica e social da mesma:

“A Base das Lages assumiu uma importância fulcral para a economia dos concelhos de Praia da Vitória e Angra do Heroísmo, muito para além dos postos de trabalho diretos que criou. Se os salários pagos aos trabalhadores portugueses da Base tinham e têm grande importância para a economia da ilha, os circuitos económicos gerados em torno da Base, com as vendas de produtos e prestações de serviços, mas também toda a restante dinâmica gerada pela presença do pessoal norte-americano, em termos formais e informais, de serviços civis, venda de produtos e animação do consumo, foram um fator decisivo para a sustentabilidade de muitas pequenas empresas terceirenses, para a manutenção de postos de trabalho e para a criação de riqueza. A Base foi, assim, um condicionamento específico de enorme importância, que marcou decisivamente a ilha Terceira.”

“Neste contexto, a busca de alternativas e a reconversão económica da ilha revestem-se, naturalmente, de uma importância prioritária. São por isso importantes e positivas as medidas já anunciadas, e nalguns casos já em vigor, que, reconhecendo a especificidade da situação existente na ilha Terceira, visam atrair investimento e

Comissão de Trabalho e Segurança Social

favorecer a criação de emprego, nomeadamente as majorações de apoios, isenções diversas e benefícios fiscais para as empresas"

"No entanto, a sustentabilidade dos projetos empresariais existentes e futuros, e as suas possibilidades de criação de emprego local dependem, em grande medida, da disponibilidade do mercado local. Assim, importa que se tomem medidas para minimizar a retração do consumo no mercado local, sob pena de se poder estar a pôr em causa a eficácia dos apoios atribuídos às empresas."

Deste modo a ALRAA, através do Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª), "Programa Especial de Apoio Social para a Ilha Terceira", propõe as seguintes alterações, de forma temporária até ao fim de 2019:

- 1. Majoração em 20% das Prestações de Desemprego, bem como redução dos prazos de acesso e aumento dos períodos de concessões;*
- 2. Majoração de 25% aos montantes do Abono de Família;*
- 3. Majoração de 20% do Valor do RSI.*

3. Enquadramento legal e antecedentes

A presente iniciativa visa instituir um programa especial de apoio para a Ilha Terceira, aplicado aos cidadãos que sejam residentes nos concelhos de Praia da Vitória e Angra do Heroísmo.

Recorde-se que a [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP), tal como o [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#) consagra os princípios da continuidade territorial e da solidariedade nacional.

Na verdade, o artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa vem estipular que o Estado é unitário e que respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade (...). Também a alínea g) do artigo 9.º da Lei Fundamental define como uma das tarefas fundamentais do Estado, a promoção e o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em

Comissão de Trabalho e Segurança Social

conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

A Constituição dispõe, ainda, na alínea e) do artigo 81.º que *incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social, promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional.*

O n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, prevê que *os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.*

Também o artigo 13º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores consagrou igualmente o princípio da continuidade territorial e ultraperiférica, dispondo que *os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio da Região, no exercício das respetivas atribuições e competências, devem promover a eliminação das desigualdades estruturais, sociais e económicas entre portugueses, causadas pela insularidade e pelo afastamento da Região e de todas e cada uma das ilhas em relação aos centros de poder.*

Ainda no quadro dos princípios contemplados no referido Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, no seu artigo 12.º, consagrou-se o princípio da solidariedade nacional, estabelecendo que *a Região tem direito a ser compensada financeiramente pelos custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos mais amplos, de dimensão nacional e internacional.*

Para um enquadramento legal e antecedentes legislativos mais aprofundado, anexa-se a Nota Técnica disponibilizada pelos serviços da Assembleia da República sobre a iniciativa em apreço.

Da consulta à base de dados Atividade Parlamentar e do Processo Legislativo verifica-se que, neste momento, não existem iniciativas legislativas nem petições pendentes sobre matéria idêntica.

4. Consultas e Pareceres

Em 06/11/2015, o Senhor Presidente da Assembleia da República promoveu, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição e do artigo 142.º do RAR a audição dos órgãos próprios da Região Autónoma da Madeira e do Governo da Região Autónoma dos Açores.

Em 26 de novembro de 2015 foi recebido o parecer do Governo Regional da Madeira, nada tendo a obstar, e em 27 de novembro de 2015 os pareceres positivos da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e do Governo Regional dos Açores. Anexam-se ao presente relatório os pareceres *supracitados*.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A autora do parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a iniciativa legislativa, que é, de resto de «*elaboração facultativa*» [cf. N.º 3 do artigo 137.º do RAR], para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui:

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores [ALRAA] tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, a Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª), que institui o “*Programa especial de apoio social para a Ilha Terceira*”;
2. A presente Proposta de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação;

Comissão de Trabalho e Segurança Social

-
3. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 15 de dezembro de 2015.

A Deputada autora do parecer


(**Sónia Fertuzinhos**)

p¹ O Presidente da Comissão


(**Feliciano Barreiras Duarte**)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARTE IV - ANEXOS

1. Nota Técnica da Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª);
2. Parecer do Governo da Região Autónoma da Madeira;
3. Parecer do Governo da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira;
4. Parecer do Governo da Região Autónoma dos Açores.

Proposta de Lei n.º 1/XIII (1.ª)

Programa especial de apoio social para a Ilha Terceira (ALRAA)

Data de admissão: 4 de novembro de 2015

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: João Almeida Filipe (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN) e Filomena Romano de Castro (DILP)

Data: 14 de dezembro de 2015

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A iniciativa legislativa em apreço, que institui um *Programa especial de apoio social para a Ilha Terceira*, foi apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, deu entrada em 23/10/2015, foi admitida em 4/11/2015 e anunciada na sessão plenária de 9/11/2015. Por despacho de 13/11/2015, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República fez baixar, na generalidade, a proposta de lei à Comissão de Trabalho e Segurança Social, que, em reunião de 18 de novembro de 2015, designou autora do parecer a Senhora Deputada Sónia Fertuzinhos (PS). Foi agendada para a sessão plenária de 17 de dezembro.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA) à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da Constituição, bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, e é subscrita pela Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR. Respeita, igualmente, os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, não infringindo a Constituição ou os princípios nela consignados e define o sentido das modificações a que pretende introduzir.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 2 do artigo 120.º do Regimento impede a apresentação de iniciativas que *“envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”, princípio, igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º, e conhecido pela designação de “lei-travão”. Porém, esta limitação pode ser ultrapassada fazendo-se coincidir, a entrada em vigor ou a produção de efeitos da*
Proposta de Lei n.º 1/XIII/1.º

iniciativa com a aprovação do próximo Orçamento do Estado". O artigo 9.º da presente iniciativa acautela esta questão ao diferir a sua aplicação para momento posterior, ou seja, para a entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2016.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que "*as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*".

Analisada a presente proposta de lei, verifica-se que apenas vem acompanhada do texto da anteproposta de lei, de um excerto do Diário da ALRAA n.º 112 de 17 de setembro de 2015, com a transcrição da sua discussão, do relatório e parecer da Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais e do parecer da Câmara Municipal de Praia da Vitória.

Nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, nas reuniões das comissões parlamentares em que se discutam na especialidade propostas de lei das regiões autónomas, podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A iniciativa *sub judice* tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei. Cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário»¹, uma vez que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

A iniciativa prevê alterações ao [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro](#), alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março, pela Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 72/2010, de 18 de junho, e 64/2012, de 15 de março, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013 de 31 de dezembro, ao [Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto](#), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 87/2008, de 28 de maio, 245/2008, 18 de dezembro, 201/2009, de 28 de agosto, Lei n.º 110/2009, 16 de setembro, Decretos-Leis n.ºs 70/2010, de 16 de junho, 77/2010, de 24 de junho, 116/2010, de 22 de outubro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, e ainda à [Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto](#), alterada pelo Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

Assim, em caso de aprovação, o número de ordem das alterações sofridas por cada um dos diplomas alterados deve constar expressamente do título, em conformidade com a "lei formulário".

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

A presente iniciativa prevê, no seu artigo 9.º, que a mesma entre em vigor com “o Orçamento do Estado para 2016”, prevendo ainda no seu artigo 10.º a cessação da sua vigência, visto tratar-se de uma lei para determinada situação temporal.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A presente iniciativa visa instituir um programa especial de apoio para a Ilha Terceira, aplicado aos cidadãos que sejam residentes nos concelhos de Praia da Vitória e Angra do Heroísmo.

Recorde-se que a [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP), tal como o [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#) consagra os princípios da continuidade territorial e da solidariedade nacional.

Na verdade, o artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa vem estipular que o Estado *é unitário e que respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade (...)*. Também a alínea g) do artigo 9.º da Lei Fundamental define como uma das tarefas fundamentais do Estado, a *promoção e o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira*.

A Constituição dispõe, ainda, na alínea e) do artigo 81.º que *incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social, promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional*.

O n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, prevê que *os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade*.

Também o artigo 13.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores consagrou igualmente o princípio da continuidade territorial e ultraperiférica, dispondo que *os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio da Região, no exercício das respetivas atribuições e competências, devem*

promover a eliminação das desigualdades estruturais, sociais e económicas entre portugueses, causadas pela insularidade e pelo afastamento da Região e de todas e cada uma das ilhas em relação aos centros de poder.

Ainda no quadro dos princípios contemplados no referido Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, no seu artigo 12.º, consagrou-se o princípio da solidariedade nacional, estabelecendo que a *Região tem direito a ser compensada financeiramente pelos custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos mais amplos, de dimensão nacional e internacional.*

No domínio do sistema de segurança social, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra que *todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego* (alínea e) do n.º 1 do artigo 59.º²⁾, e estabelece que *o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho* (n.º 3 do artigo 63.º).

Os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros³ afirmam que *na perspetiva do legislador constitucional, os direitos consagrados no artigo 59.º são configurados como direitos económicos, sociais e culturais. Todavia, (...) algumas das dimensões dos direitos fundamentais dos trabalhadores enunciados no artigo 59.º têm uma estrutura análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se por isso, nos termos do artigo 17.º, o regime dos direitos, liberdades e garantias.*

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#)⁴, alterada e republicada pela [Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro](#)⁵, o [XVII Governo Constitucional](#) aprovou o [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro](#)⁶ ([texto consolidado](#)), que veio definir um novo regime jurídico de

² A reenumeração dos direitos dos trabalhadores, operada pela [1.ª Revisão Constitucional](#) [que conduziu, por exemplo, a que a segurança no emprego, com proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos, fosse transferida da alínea b) do referido artigo 52.º para o novo capítulo atinente aos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores], teve como consequência a integração do direito à assistência material dos desempregados no artigo que passou, em geral, a contemplar os direitos dos trabalhadores ([Acórdão n.º 474/02](#) do Tribunal Constitucional).

³ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I, Coimbra Editora 2005, pág. 596.

⁴ Teve origem na [Proposta de Lei n.º 101/X](#) (Aprova as bases gerais do sistema de segurança social).

⁵ Teve origem na [Proposta de Lei n.º 182/XII](#) (Primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social).

⁶ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 85/2006, de 29 de novembro](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março](#), pela [Lei n.º 5/2010 de 5 de maio](#), pelos [Decretos-Leis n.ºs 72/2010, de 18 de junho](#) (que o republica), [64/2012, de 15 de março](#), pela [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#)⁶, pelos [Decretos-Lei n.ºs 13/2013, de 25 de janeiro](#) e pelo [167-E/2013, de 31 de dezembro](#).

Proposta de Lei n.º 1/XIII/1.^a

proteção social na eventualidade de desemprego dos beneficiários abrangidos pelo regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

A proteção no desemprego é concretizada através da atribuição do subsídio de desemprego, do subsídio social de desemprego (inicial ou subsequente) e do subsídio de desemprego parcial.

A proteção através do subsídio social de desemprego tem lugar:

- i) Nas situações em que não seja atribuível subsídio de desemprego;
- ii) Nas situações em que os beneficiários tenham esgotado os períodos de concessão do subsídio de desemprego, desde que se encontrem preenchidos os demais condicionalismos previstos no regime jurídico estabelecido pelo citado Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

A proteção através do subsídio de desemprego parcial é assegurada nas situações em que o beneficiário, requerente ou titular de prestações de desemprego exerça uma atividade profissional nos termos do referido Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

No quadro do sistema de proteção no desemprego, o [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica](#)⁷, recomenda ao Governo que prepare um plano de ação para reformar o sistema de prestações de desemprego, *com o propósito de reduzir o risco de desemprego de longa duração e fortalecer as redes de apoio social*, de acordo com determinadas orientações⁸.

Nesta sequência, o [XIX Governo Constitucional](#), aprovou o [Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março](#)⁹, que procedeu à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, que define o novo regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego, *“em cumprimento das medidas constantes do Memorando de Entendimento, de modo a adequá-lo à realidade económica e financeira do país, sem esquecer a realidade social subjacente a esta eventualidade”*, de acordo com o preâmbulo daquele decreto-lei.

⁷ Assinado em 3 de junho de 2011 [pelo XVIII Governo Constitucional](#) em conjunto com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.

⁸ O Memorando prevê as seguintes orientações:

- i. reduzir a duração máxima do subsídio de desemprego para não mais do que 18 meses. A reforma não abará os atuais desempregados e não irá reduzir os direitos adquiridos dos trabalhadores;*
- ii. limitar os subsídios de desemprego a 2.5 vezes o Indexante de Apoios Sociais (IAS) e introduzir um perfil decrescente de prestações não longo do período de desemprego após seis meses de desemprego (uma redução de pelo menos 10% do montante de prestações). A reforma irá abranger os trabalhadores que ficarem desempregados após a reforma;*
- iii. reduzir o período contributivo necessário para aceder ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses;*
- iv. apresentar uma proposta para alargar a elegibilidade ao subsídio de desemprego a categorias claramente definidas de trabalhadores independentes, que prestam serviços regularmente a uma única empresa. Esta proposta terá em consideração os riscos de possíveis abusos e incluirá uma avaliação do impacto orçamental do alargamento das prestações em vários cenários, relativos aos critérios de elegibilidade (nomeadamente, o carácter involuntário do desemprego) e os requisitos para o aumento das contribuições para a segurança social por parte das empresas, que utilizem estes procedimentos.*

⁹ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 23/2012](#) e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro](#).

Assim, este diploma procede à majoração temporária de 10% do montante do subsídio de desemprego nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de subsídio de desemprego e tenham filhos a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais; é reduzido de 450 para 360 dias o prazo de garantia para o subsídio de desemprego; no que respeita ao valor do subsídio de desemprego é introduzida uma redução de 10% a aplicar após 6 meses de concessão; o limite máximo do montante mensal do subsídio de desemprego é objeto de uma redução, bem como os períodos de concessão são reduzidos, passando o prazo máximo de concessão para 540 dias, salvaguardando, no entanto, os trabalhadores com carreira contributiva mais longa aos quais é garantida a possibilidade de ultrapassar esse limite, especialmente acima dos 50 anos.

Em dezembro de 2012, a [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#)¹⁰ que aprovou o Orçamento do Estado para 2013 (LOE2013), determina que as prestações do sistema previdencial concedidas no âmbito de doença e desemprego sejam sujeitas a uma contribuição de (i) 5% sobre o montante dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença, e (ii) 6% sobre o montante de subsídios de natureza previdencial concedidos no âmbito da eventualidade de desemprego (n.º 1 do artigo 117.º).

Posteriormente, o Tribunal Constitucional, através do [Acórdão n.º 187/2013](#)¹¹, veio declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da proporcionalidade, insito no artigo 2.º da Constituição, da supramencionada norma do artigo 117.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013.

O Tribunal Constitucional sustenta que através da atribuição de prestações sociais por doença ou desemprego, o que se tem em vista não é assegurar os mínimos vitais de cidadãos em situação de carência económica e contribuir para a satisfação das suas necessidades essenciais, mas antes garantir, no âmbito do sistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, o pagamento de prestações pecuniárias destinadas a compensar a perda da remuneração por incapacidade temporária para o trabalho ou impossibilidade de obtenção de emprego.

Os 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.

¹⁰ Teve origem na [Proposta de Lei n.º 103/XII](#) (Orçamento do Estado para 2013). A LOE2013 foi alterada pelas [Leis n.ºs 51/2013, de 24 de julho](#) e [83/2013, de 9 de dezembro](#).

¹¹ No âmbito do pedido formulado no processo n.º 8/2013, foi pedida, por um Grupo de Deputados (do PCP, do BE e do PEV) à Assembleia da República, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de um conjunto de normas constante na Lei do Orçamento do Estado para 2013, nomeadamente do artigo 117.º, n.º 1, da mesma lei, por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º, dos direitos dos trabalhadores em situação de desemprego e de doença consagrados no artigo 59.º, n.º 1, alíneas e) e f), e do direito à segurança social consagrado no artigo 63.º, n.º 3, todos da CRP.

Proposta de Lei n.º 1/XIII/1.^a

O Tribunal acrescenta que, *no caso, 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 perspetiva do legislador, ao mínimo de sobrevivência de que o beneficiário não pode ser privado*”.

O Tribunal afirma que (...) *“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, pelo que poderá estar, também, aqui em causa o parâmetro constitucional da existência condigna*.

Com a [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#)¹², que aprovou o Orçamento do Estado para 2014 (LOE2014), foi introduzida a norma que prevê a aplicação de uma contribuição sobre as prestações do sistema previdencial nas eventualidades de doença e desemprego de 5% e de 6%, respetivamente (artigo 115.º¹³, n.º 1). Através desta disposição reedita-se para o ano de 2014, a norma constante do artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), que igualmente instituiu uma contribuição sobre prestações de doença e desemprego, com a diferença específica de ter passado a estabelecer-se, por efeito no n.º 2 do artigo 115.º, a garantia do valor mínimo das prestações que resulte do regime legal aplicável a qualquer das situações. Por sua vez, a norma em apreciação reproduz a do artigo 10.º (*Contribuição sobre prestações de doença e de desemprego*) da [Lei n.º 51/2013, de 24 de julho](#)¹⁴, que procede à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2013, e que surge na sequência do supracitado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, a referida disposição do artigo 117.º daquela lei.

Recentemente, o Tribunal Constitucional ([Acórdão n.º 413/2014](#)¹⁵) pronunciou-se pela inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da proporcionalidade, insito no artigo 2.º da Constituição

¹² Teve origem na [Proposta de Lei n.º 178/XII](#). A LOE2014, foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 11/2014, de 24 de fevereiro](#), e alterada pelas [Leis n.ºs 13/2014, de 14 de março](#) (teve origem na [PPL193/XII](#)), e [75-A/2014, de 30 de setembro](#) (teve origem na [PPL 244/XII](#)).

¹³ Dispõe o artigo 115.º: “1 — *Sem prejuízo da cláusula de salvaguarda prevista no número seguinte, as prestações do sistema previdencial concedidas no âmbito das eventualidades de doença e desemprego são sujeitas a uma contribuição nos seguintes termos:*

a) *5 % sobre o montante dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença;*

b) *6 % sobre o montante dos subsídios de natureza previdencial concedidos no âmbito da eventualidade de desemprego.*

2 — *A aplicação do disposto no número anterior não prejudica, em qualquer caso, a garantia do valor mínimo das prestações, nos termos previstos nos respetivos regimes jurídicos.*

3 — *O disposto na alínea a) do n.º 1 não se aplica a subsídios referentes a período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 30 dias.*

4 — *O disposto na alínea b) do n.º 1 não se aplica às situações de majoração do subsídio de desemprego, previstas no artigo seguinte.*

5 — *A contribuição prevista no presente artigo reverte a favor do IGFSS, I. P., sendo deduzida pelas instituições de segurança social do montante das prestações por elas pagas, constituindo uma receita do sistema previdencial.”*

¹⁴ Teve origem na Proposta de Lei n.º 151/XII.

¹⁵ Pedido formulado no âmbito do processo n.º 14/2014 (Um Grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo Partido Socialista) e do pedido formulado no âmbito do processo n.º 47/2014 (Um Grupo de Deputados à Assembleia da

Proposta de Lei n.º 1/XIII/1.ª

da República Portuguesa, das normas do sobredito artigo 115.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2014. O Tribunal fundamenta que *por aplicação da cláusula de salvaguarda agora instituída pelo n.º 2 do artigo 115.º da lei n.º 83-C/2013, o montante mínimo do subsídio de desemprego corresponde ao valor do Indexante dos Apoios Sociais (€ 419,22) e pode não atingir mais do que 80% desse valor no caso do subsídio social de desemprego (€ 335,38), enquanto que o montante mínimo do subsídio de doença não ultrapassa 30% do valor diário do Indexante dos Apoios Sociais (€ 125,70 mensais), montantes que se aproximam ou se situam mesmo abaixo do limiar de risco de pobreza.*

O Tribunal acrescenta que *o próprio regime destas prestações, tal como normativamente configurado, já acarreta, pois, inevitavelmente, uma séria afetação do padrão de vida dos atingidos por uma situação de desemprego ou doença, pelo que a incidência desta medida de redução representa, não uma primeira afetação negativa (como a redução que recai sobre as remunerações), mas uma nova diminuição do rendimento disponível, agravando carências já anteriormente causadas pelas situações que justificam as prestações. Prestações que, além do mais, têm caráter precário, o que constitui um constrangimento suplementar na condução de vida e na autonomia pessoal dos beneficiários. (...) Nestes termos, mesmo que se entenda que as razões de consolidação orçamental legitimam alguma redução dos montantes destas prestações, o critério de fixação, no n.º 2 do artigo 115.º, dos patamares mínimos de incidência penaliza excessivamente os credores de prestações mais baixas.*

O Tribunal acrescenta ainda que, *revestindo 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.*

No domínio da consagração de prestações familiares, o [XV Governo Constitucional](#) aprovou o [Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto](#)¹⁶ - ([texto consolidado](#)), que institui o abono de família para crianças e jovens e define a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar.

O abono de família para crianças e jovens constitui um direito próprio das crianças e jovens residentes em território nacional, que satisfaçam as condições de atribuição previstas no citado Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, cujo reconhecimento deixou de estar subordinado a determinados condicionalismos,

República eleitos pelo PCP, BE e PEV), pediram a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de um conjunto de normas constantes da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro de 2013, que aprova o Orçamento do Estado para 2014, nomeadamente das normas contidas no artigo 117.º daquela lei.

¹⁶ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 11-G/2003](#), e alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 41/2006, de 21 de fevereiro, 87/2008, de 28 de maio, 245/2008, de 18 de dezembro](#) (que o republica), [201/2009, de 28 de agosto, 70/2010, de 16 de junho](#)¹⁶, [77/2010, de 24 de junho, 116/2010, de 22 de outubro](#), pela [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho](#).

Proposta de Lei n.º 1/XIII/1.^a

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a)

designadamente os relativos à carreira contributiva dos beneficiários enquanto seus ascendentes. O montante desta prestação passa a ser modulado de acordo com os escalões de rendimentos fixados no artigo 14.º do referido decreto-lei, sendo que o posicionamento nos mencionados escalões é aferido em função de um rendimento de referência, variável não só em conformidade com o valor *per capita* dos rendimentos do agregado familiar, mas também com o número de crianças e jovens com direito à prestação no seio do mesmo agregado familiar.

No âmbito das alterações introduzidas ao supramencionado Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, que instituiu o abono de família para crianças e jovens, o [XVIII Governo Constitucional](#), atendendo à situação económica que o país atravessa e tendo por base um conjunto de políticas sociais estabelecidas no [Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 \(PEC\)](#), aprovou o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho ([texto consolidado](#)), que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos. De acordo com o seu preâmbulo, o Governo afirma que *ao nível do sistema de segurança social, a criação de um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas permitirá, por um lado, atribuir maior coerência na concessão das prestações sociais não contributivas e, por outro, reforçar de forma significativa a eficiência e o rigor, nomeadamente ao nível do controlo da fraude e evasão prestacional. Esta harmonização centra-se em aspetos fundamentais na verificação da condição de recursos, independentemente dos apoios públicos em causa, assente em três esferas distintas, como o conceito de agregado familiar, com uma tendência de aproximação ao conceito de agregado doméstico privado, como os rendimentos a considerar, mediante a introdução de uma maior efetividade na determinação da totalidade dos rendimentos, incluindo designadamente a consideração de apoios em espécie, como os apoios ao nível da habitação social, assim como a consideração dos rendimentos financeiros e da respetiva situação patrimonial, e finalmente a definição de uma capitação entre as definidas pela OCDE, em função da composição dos elementos do agregado familiar, incluindo as famílias monoparentais, tendo em consideração a existência de economias de escala no seio dos mesmos.*

Ainda no âmbito das alterações introduzidas ao citado Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, que instituiu o abono de família para crianças e jovens e define a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar, o Governo publicou o [Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de junho](#) que constitui uma medida adicional ao referido Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013, *regulando a eliminação de algumas medidas temporárias que tinham sido adotadas a título transitório e extraordinário*, de acordo com o seu preâmbulo. Assim, entre outras medidas, veio determinar o pagamento do montante adicional do abono de família apenas para o 1.º escalão, retomando a redação original do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto.

No domínio da política social de combate à pobreza, em 2003, foi aprovada a [Lei n.º 13/2003, de 21 de maio](#)¹⁷ ([texto consolidado](#)), que instituiu o Rendimento Social de Inserção que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária.

O artigo 2.º do sobredito diploma estabelece que a prestação do rendimento social de inserção é *uma prestação pecuniária de natureza transitória, variável em função do rendimento e da composição do agregado familiar do requerente e calculada por aplicação de uma escala de equivalência ao valor do rendimento social de inserção*.

Nos termos da [Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto](#)¹⁸ ([texto consolidado](#)), com a redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro](#)¹⁹, o valor do rendimento social de inserção corresponde a 42,495% do valor do indexante dos apoios sociais (IAS)²⁰.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas e Petições

Após consulta à base de dados AP verifica-se que, neste momento, não existem iniciativas legislativas nem petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias

Em 06/11/2015, o Senhor Presidente da Assembleia da República promoveu, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição e do artigo 142.º do RAR a audição dos órgãos próprios da Região Autónoma da Madeira e do Governo da Região Autónoma dos Açores.

¹⁷ Teve origem na [Proposta de Lei n.º 6/IX](#). A Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio](#) (procede à republicação integral), alterada pelas [Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto](#), e pelos [Decretos-Lei n.ºs 70/2010, de 16 de junho](#), e [133/2012, de 27 de junho](#).

¹⁸ Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que institui o rendimento social de inserção e procede à fixação do valor do rendimento social de inserção (RSI).

¹⁹ Altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social.

²⁰ Nos termos do artigo 117.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#), mantém o valor de € 419,22 para 2015.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Em 26/11/2015 foi recebido o parecer do Governo Regional da Madeira ([Texto do Parecer \[formato PDF\]](#)) e em 27/11/2015 os pareceres da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira ([Texto do Parecer \[formato PDF\]](#)) e do Governo Regional dos Açores ([Texto do Parecer \[formato PDF\]](#)).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A presente iniciativa envolve encargos, o que colidiria com o n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e com o n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (*“lei-travão”*). Porém, esta limitação está ultrapassada com o estipulado no artigo 9.º da presente iniciativa que acautela esta questão ao diferir a sua aplicação para momento posterior, ou seja, para a entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2016.