

- Por determinação de Sua Excelência o*
- 1. Presidente da A.R. CONHECIMENTO AOS CP e DURP;*
 - 2. CONHECIMENTO A 10ª CONICSAI;*
 - 3. A DAT, PARA OS DEVIDOS EFEITOS.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

9.12.2022
8

N/ Ref. Of. 248/2022

De: 9.12.22

Proc. n° 1164/2022

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <i>e-191</i>
Classificação
Data <i>09 / 12 / 2022</i>

SUA EXCELENCIA O

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional veio requerer, nos termos do artigo 82.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), em processo de fiscalização abstrata sucessiva, a apreciação da constitucionalidade da norma constante do artigo 54º nº1 da Lei 98/2009, de 4 Setembro - Regime De Reparação De Acidentes De Trabalho e de Doenças Profissionais, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição da República Portuguesa.

Nos termos dos artigos 54º e 55º, nº 3 da Lei do Tribunal Constitucional, notifico Vossa Excelência para, querendo, se pronunciar sobre o pedido no prazo de trinta dias.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos e
a estíma pessoal

d/ O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,



ANEXO: cópias do despacho do Ex.mo Cons. Presidente e do pedido

Rua de O Século, 111, 1249-117 Lisboa – Telef. 213 233 600/700 Fax 213 233 610

Home Page: [http:// www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

E-Mail: processos@tribconstitucional.pt





49
7

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONCLUSÃO

Proc. N.º 1

Sec. 2

----- Em 07 de Dezembro de 2022, ao Excelentíssimo Juiz
Conselheiro Presidente. -----

O Oficial de Justiça,

Flávio A. Santos

-cls-

*Aduato o pedido. Notifique-se o Senhor
Presidente da Assembleia da República para,
quando, se pronunciar sobre o pedido, nos
termos do disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3,
da L.T.C.*

7.12.2022

J. Cunha

Dact. 23



MM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
N.º _____	
Espécie <u>2.ª</u>	N.º <u>1164/22</u>
ENTRADA N.º <u>9969</u>	Data: <u>05, 12, 22</u>

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Presidente
do Tribunal Constitucional

O representante do Ministério Público neste Tribunal Constitucional vem, nos termos do artigo 82.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), expor e requerer a V.ª Ex.ª o seguinte:

1.º

O douto Acórdão n.º 699/2022 (1.ª Secção) deste Tribunal Constitucional julgou «inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, al. f) da Constituição da República Portuguesa, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência de terceira pessoa seja inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida».

2.º

Este mesmo juízo de inconstitucionalidade já havia sido anteriormente afirmado pelos Acórdãos n.ºs 194/2022 e 151/2022 deste Tribunal Constitucional, bem como pela Decisão Sumária n.º 644/2022, todos da 3.ª Secção,

3.º

Todas as decisões referidas transitaram em julgado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

4.º

Assim, face ao disposto no artigo 82.º da LTC, encontram-se reunidas as condições para que o Tribunal Constitucional organize processo – a tramitar nos termos da fiscalização abstrata e sucessiva de constitucionalidade –, com vista à apreciação, pelo Plenário, da constitucionalidade da norma anteriormente identificada.

O procurador-geral-adjunto

Jorge dos Reis Bravo

Jorge dos Reis Bravo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 699/2022

Processo n.º 1038/2021

1.ª Secção

Relatora: Conselheira Maria Benedita Urbano

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional

I – RELATÓRIO

1. No processo emergente de acidente de trabalho pendente no Juízo do Trabalho de Vila Franca de Xira do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Norte, em que é sinistrado Petre Timos e entidade responsável o Fundo de Acidentes de Trabalho, foi proferida sentença em que, relativamente à prestação pecuniária a seguir referida, se escreveu o seguinte:

“[..]

d- Quanto à ajuda de terceira pessoa.

Esta prestação consagrada na al h) do n.º 1 do art.º 47º citado, encontra o seu objetivo e pressupostos fixados no art.º 53º do mesmo diploma quando refere «1 – A prestação suplementar da pensão destina-se a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontre ou venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho, em consequência de lesão resultante de acidente. 2 – A atribuição da prestação suplementar depende de o sinistrado não poder, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias, carecendo de assistência permanente de terceira pessoa. (...) 5 – Para efeitos do n.º 2, são considerados, nomeadamente, os atos relativos a cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção».

Apurou-se que a tetraplegia torna o sinistrado dependente da ajuda permanente de uma terceira pessoa, designadamente, para se lavar, tomar banho, ir ao WC, cozinhar, pôr a mesa, ir às compras e fazer as deslocações impostas pela vida do dia a dia, que o mesmo só se desloca em cadeira de rodas, e apenas em terrenos planos e sem obstáculos, perdeu a capacidade de conduzir viaturas automóveis, ainda que adaptadas, e a diminuta mobilidade dos membros superiores apenas lhe permite a utilização de cadeira de rodas adaptada e movida a eletricidade.

Entende-se que tal factualidade é bastante para, atenta a natureza da incapacidade permanente do autor, afirmar o seu direito à prestação suplementar para assistência a terceira pessoa e que tal prestação deve considerar uma assistência a tempo inteiro.

No que à determinação do seu valor dispõe o art.º 54º n.º 1 que a mesma «é fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS», sendo atualizável anualmente nos mesmos termos que o IAS – cfr n.º 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O valor de 1,1 IAS já foi *supra* apurado para determinação do valor de subsídio por elevada incapacidade como sendo de 461,14€.

Tendo presente a finalidade desta prestação reparadora – permitir ao sinistrado a contratação e uma pessoa que lhe assegure a satisfação de necessidades de assistência pessoal que carece em virtude da sua incapacidade, entende-se que tal prestação de vencimento mensal, deve ter lugar catorze vezes por ano, pois a contratação de qualquer sujeito que o autor efetue demandará o pagamento em igual número de vezes, atento o disposto nos arts 263º e 264º do Código do Trabalho.

Quanto ao montante desta prestação, não ignorando que a reparação por acidentes de trabalho se situa no plano da responsabilidade objetiva, mas igualmente ponderando a finalidade da prestação e o disposto no art.º 59º n.º 1 al a) e f) da Constituição da República Portuguesa, não se pode deixar de acompanhar a leitura consignada no Acórdão da Relação de Évora de 14-7-2021 - em www.dgsi.pt.trp com o n.º de processo 2053/19.9T8VFX.E1 – quanto à não conformidade constitucional da previsão do art.º 54º n.º 1 da Lei 98/2009, ao estabelecer como limite máximo 1,1 IAS.

Transcrevendo, com a devida vénia, dir-se-á que «No art. 19.º n.º 1 da anterior Lei de Acidentes de Trabalho (Lei 100/97, de 13 de setembro), estipulava-se que a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa tinha um valor mensal «não superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico». No atual regime, esse limite máximo foi fixado em 1,1 IAS – art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009.

O indexante dos apoios sociais (IAS) foi criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de dezembro, como «referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legislativos ou regulamentares» – art. 2.º n.º 1 deste diploma.

Serve, pois, de base ao cálculo das prestações sociais da Segurança Social, mas também é utilizado para o cálculo de receitas do Estado, como deduções no IRS, mínimo de existência – que o art. 70.º n.º 1 do Código do IRS afirma equivaler à disponibilidade de um rendimento líquido de imposto de 1,5 x 14 x IAS – ou ainda de base de incidência das contribuições à Segurança Social.

É também utilizado como base de cálculo da isenção no pagamento de taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde, concedido a utentes em situação de insuficiência económica, que o art. 6.º n.º 1 do DL 113/2011, de 29 de novembro, considera aqueles que integram «agregado familiar cujo rendimento médio mensal seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS».

Importa recordar que o indexante dos apoios sociais (IAS) estava fixado para o ano de 2009 em € 419,22, e que a sua atualização esteve suspensa até 2016; em 2017 foi atualizado para € 421,32, em 2018 para € 428,90, em 2019 para € 435,76 e em 2020 para € 438,81 (no ano de 2021, este valor mantém-se idêntico). Consequentemente, o limite máximo estabelecido no mencionado art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009 manteve-se em € 461,14 entre 2009 e 2016, subiu para € 463,46 em 2017, para € 471,79 em 2018, para € 479,34 em 2019, encontrando-se fixado em € 482,69 para o ano de 2020 (e de 2021).

Por seu turno, a retribuição mínima mensal garantida sofreu outra evolução: em 2009 estava fixada em € 450,00; em 2010 subiu para € 475,00; entre 01.01.2011 e 30.09.2014 manteve-se em € 485,00; entre 01.10.2014 e 31.12.2015 subiu para € 505,00; em 2016 para € 530,00; em 2017 para € 557,00; em 2018 para € 580,00; em 2019 para € 600,00; em 2020 para € 635,00; e em 2021 para € 665,00.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Comparando a evolução do limite máximo estabelecido para a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa com a evolução da retribuição mínima mensal garantida, verifica-se que aquela apenas foi ligeiramente superior no ano de 2009, passando a situar-se em valor inferior logo em 01.01.2010, com a diferença a acentuar-se nos anos seguintes, sendo no ano de 2021 a diferença entre os dois valores já de € 182,31.

Significa isto que um sinistrado – afetado de graves sequelas que o impedem de, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias, envolvendo os atos relativos a cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção (art. 53.º n.ºs 2 e 5 da Lei 98/2009) – e a quem é reconhecido, porque dela carece, o direito a uma prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, acaba por receber um valor que, objetivamente, não lhe permite contratar um trabalhador que lhe preste tal assistência.

Para além da indignidade de se atribuir um valor para assistência a terceira pessoa que não permite contratar quem a preste, coloca-se o sinistrado, nestas situações normalmente já gravemente afetado na sua saúde física e psíquica e com muito acentuada perda da sua capacidade de ganho, numa situação de maior desfavor, sendo obrigado a alocar parte de outras indemnizações ou pensões, a que tem direito para outros fins, ao pagamento da retribuição devida ao terceiro que lhe vai prestar a necessária assistência.

Ademais, o valor máximo estabelecido no art. 54.º n.º 1 da Lei 8/2009 mostra-se inferior a patamares que a legislação reconhece, para outros fins, como mínimo de existência ou situação de insuficiência económica, como sucede para fins de IRS ou para isenção de taxas moderadoras no SNS – 1,5 o valor do IAS – colocando assim os sinistrados em acidente de trabalho que necessitam de assistência a terceira pessoa em situação de clara desvantagem económica na contratação de trabalhador que lhes preste tal benefício.

Conclui-se, pois, que o art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009, ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, assim colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência, é inconstitucional, por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição».

Aderindo e acompanhando o raciocínio do transcrito aresto, impõe-se recusar a aplicação do limite fixado no art.º 54º nº 1 da Lei 98/2009, de 4-9, bem como a medida de atualização da mesma sempre que conduzindo a resultado inferior ao da remuneração prevista no art.º 273º do Código do Trabalho, fixando o valor da prestação suplementar em montante igual ao da remuneração mensal mínima garantida.

Assim, a referida prestação peticionada pelo autor será fixada em 600,00€ para o ano de 2019, em 635,00€ para o ano de 2020 e em 665,00€ em 2021, sendo devida 14 vezes por ano.

[...]

2. O Ministério Público veio, “ao abrigo do disposto nos arts. 70º nº 1 al. a), 72º nºs 1 al. a) e nº 3 e 75º-A da Lei nº 28/12 de 15/11, interpor recurso da sentença proferida nos autos em epígrafe porquanto a mesma recusou a aplicação, por inconstitucionalidade, da norma prevista no art. 54º nº 1 da Lei 98/2009 de 04/09”, tendo esse recurso sido admitido no aludido Juízo do Trabalho de Vila Franca de Xira.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Já no Tribunal Constitucional (TC), foram produzidas alegações pelo Ministério Público (a que aderiu o Sinistrado Petre Timos), pedindo que “a) seja negado provimento ao presente recurso obrigatório de constitucionalidade; b) confirmada, na parte que recusou a aplicação dessa norma, a douda sentença recorrida”, com as seguintes conclusões:

“27. O Ministério Público interpôs recurso obrigatório de constitucionalidade, ao abrigo dos artigos 70.º, n.º 1, alínea a) e 72.º, n.º 3 da LTC, da sentença – proferida, em 24 de agosto de 2021, pelo Juízo do Trabalho de Vila Franca de Xira, nos autos de acidente de trabalho n.º 7818/18.6TT8LRS – que recusou, com fundamento na violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f) da Constituição da República Portuguesa, a aplicação da norma do artigo 54.º, n.º 1 da LAT.

28. Na sentença recorrida decidiu-se, acompanhando «a leitura consignada no acórdão da Relação de Évora de 14-7-2021 – em www.dgsi.pt/jtrp com o n.º de processo 2053/19.9T8VFX.E1 – quanto à não conformidade constitucional da previsão do art.º 54.º n.º 1 da Lei 98/2009, ao estabelecer como limite máximo 1,1 IAS», ser de recusar a aplicação desta norma por «permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida (...)».

29. Considerando o disposto no n.º 1 do artigo 54.º da LAT, nessa douda decisão observou-se, e bem, que, por via da aplicação dessa norma, «um sinistrado – afectado de graves sequelas que o impedem de, por si só, prover a satisfação das suas necessidades básicas diárias, envolvendo os actos relativos a cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção (art.53.º, n.ºs 2 e 3 da Lei 98/2009) – e a quem é reconhecido, porque delas carece, o direito a uma prestação suplementar para assistência a terceira pessoa», acaba por ver atribuído, a esse título, um montante mensal inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, dado a lei impor que essa «prestação em dinheiro» (cfr. artigos 23.º, alínea b) e 47.º, n.º 1, alínea h) da LAT) tenha como limite máximo o valor de 1,1 do IAS.

30. Constitui, assim, objeto do presente recurso a apreciação da constitucionalidade da norma desse n.º 1 do artigo 54.º da LAT ao «permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida».

31. O artigo 59.º, n.º 1, alínea f) da Constituição da República Portuguesa preceitua que «Todos os trabalhadores (...) têm direito a assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou doença profissional».

32. Na douda sentença recorrida julgou-se estar o sinistrado afetado de Incapacidade Permanente Absoluta (IPA) para todo e qualquer trabalho, desde 15 de janeiro de 2019, condenando-se, por isso, a responsável patronal a pagar àquele, entre outras prestações, nomeadamente em espécie e em dinheiro, a prestação para assistência a terceira pessoa, devida desde de 15/1/2019, no valor mensal de 600,00 €, «em conformidade com valor da remuneração mensal mínima garantida», liquidada catorze vezes por ano e atualizável anualmente (para 635,00 €, desde 1/1/2020 e para 665,00 €, desde 1/1/2021).

33. A questão de constitucionalidade agora suscitada foi apreciada, recentemente, no Acórdão n.º 151/2022 que decidiu ser de «julgar inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

setembro, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se situe aquém do montante correspondente à remuneração mínima mensal garantida».

34. Acompanhando e subscrevendo essa decisão de inconstitucionalidade, transcrevemos supra – no ponto 9 – o conjunto dos doutos e esclarecedores fundamentos desse aresto, cujo teor aqui se dá por inteiramente reproduzido.

35. A prestação suplementar para assistência de terceira pessoa, tendo presente o conceito de justa reparação plasmado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f) da CRP, é «uma prestação (...) destinada a compensar o prejuízo económico sofrido pelo sinistrado em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho».

36. E, nessa medida, esta prestação (em dinheiro) não tem outra finalidade senão a de permitir que, no âmbito do direito à reparação da integridade produtiva, o sinistrado, porque privado da capacidade de prover, por si só, à satisfação das suas necessidades básicas diárias, possa assegurar, como reforço ou complemento do valor da pensão devida, os custos adicionais decorrentes do necessário e indispensável recurso à assistência permanente de uma terceira pessoa.

37. «[O] fundamento da reparação atribuída em sede de acidentes de trabalho (...) tem um carácter híbrido, simultaneamente indemnizatório e alimentar».

38. O Tribunal Constitucional tem vindo não só a afirmar que o direito à justa reparação em caso de acidentes de trabalho, consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f) da CRP, «tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias» (Acórdão n.º 612/2008) como também a sublinhar que «o direito à assistência e justa reparação em caso de infortúnio laboral integra a classe dos direitos fundamentais a prestações normativas (...)» (Acórdão n.º 599/2004).

39. O direito à assistência e justa reparação em caso de acidente de trabalho obriga não só a atender à função reparadora do direito à integridade produtiva do trabalhador – que a pensão tipicamente desempenha – como também a assegurar ao sinistrado o direito a prestações que, complementarmente à pensão devida, o compensem do «prejuízo económico» sofrido em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho.

40. No caso dos autos, o sinistrado – em consequência das lesões resultantes do acidente de trabalho de que foi vítima – encontra-se numa situação de incapacidade permanente absoluta, em que não dispõe de capacidade funcional alguma de trabalho, não podendo, por si só, prover às suas necessidades básicas diárias, e carecendo, por isso, da assistência permanente de terceira pessoa.

41. Ora o direito dos trabalhadores a uma assistência e justa reparação quando vítimas de acidentes de trabalho ou de doença profissional, previsto na alínea f), do n.º 1, do artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa não se compagina, sendo por isso violado, como bem se refere no Acórdão n.º 151/2022, com a norma do n.º 1 do artigo 54.º da LAT onde se prevê que essa prestação suplementar – a assistência permanente de terceira pessoa – tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS.

42. Na verdade, aplicando-se essa norma, para além «de se atribuir um valor para assistência a terceira pessoa que não permite contratar quem a preste, coloca-se o sinistrado, nestas situações normalmente já gravemente afetado na sua saúde física e psíquica e com muito acentuada perda da sua capacidade de ganho, numa situação de maior desfavor, sendo obrigado a alocar parte de outras indemnizações ou pensões, a que tem direito para outros fins, ao pagamento da retribuição devida ao terceiro que lhe vai prestar a necessária assistência», ou seja, coloca-se «o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência» – cfr. cit. acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 14 de julho de 2021.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. Ao permitir-se que o valor máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se situe abaixo do montante da retribuição mínima mensal garantida, para além de se estar a «fragilizar a posição jurídica do sinistrado em acidente laboral», impede-se, em violação do disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, que o mesmo obtenha uma reparação que possa ser considerada justa.

44. E isto, quando é certo, que «a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa constitui uma condição indispensável para que a pensão possa funcionar como um real sucedâneo da contribuição antes representada pelo vencimento do sinistrado e, neste sentido, como uma garantia efetiva da sua subsistência».

45. E daí que, face a tudo o já exposto e considerando ainda o disposto no artigo 71.º, n.º 11 da LAT, se entenda que o montante da prestação suplementar para assistência de terceira pessoa, a atribuir aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho com pensão por incapacidade permanente absoluta, não possa nunca ter como limite máximo um valor mensal inferior ao da Retribuição Mensal Mínima Garantida (RMMG).

46. Devendo, ainda, notar-se que o Indexante dos Apoios Sociais (IAS), criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de dezembro, não pode ser aqui aplicável, por manifesta «inadequação funcional» enquanto referencial de cálculo na determinação do limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, porquanto, com o mesmo, pretendeu-se tão somente uniformizar os critérios referenciais para apuramento dos montantes das diversas prestações sociais (da segurança social), afastando-os da indexação ao salário mínimo.

47. Como vem sendo, também, afirmado pelo Tribunal Constitucional «o direito à justa reparação por acidentes de trabalho continua a ser perspetivado no ordenamento jurídico nacional, «não como um direito à segurança social destinado a proteger os cidadãos em situações de falta ou insuficiência de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, mas como um direito dos trabalhadores no âmbito da legislação do trabalho (...)» (Acórdão n.º 161/2011)».

48. Ora, como se tem vindo a expor, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa é uma prestação continuada, devida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho afetados de incapacidade permanente absoluta que não possam, por si sós, prover à satisfação das suas necessidades básicas, visando a compensação dos encargos decorrentes da necessidade dos terem de recorrer, de forma digna, a essa assistência permanente.

49. Sendo manifesto que se trata de uma prestação cuja natureza é não apenas indemnizatória, mas também de cariz quase alimentício – prover à satisfação das necessidades básicas – fixar-se o seu montante, calculado por referência ao IAS e não ao RMMG, não só não prejudica a finalidade da justa reparação e assistência digna aos trabalhadores que, enquanto vítimas de acidente de trabalho, sejam portadores de uma incapacidade permanente, como não corresponde, por si só e em concreto, ao objetivo dessa prestação suplementar de assistência de terceira pessoa.

50. Como bem se conclui no Acórdão 151/2022 «seja vista como um estreitamento do conteúdo do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, seja encarada como uma solução deficitária do ponto de vista do nível de efetivação daquele direito que a Constituição impõe ao legislador, há que concluir que a norma sindicada é incompatível com o que dispõe o artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Lei Fundamental».

51. Assim, por tudo o exposto, não podemos senão concluir no sentido da inconstitucionalidade da norma do n.º 1 do artigo 54.º da LAT, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f) da Constituição da República Portuguesa, na medida em que, não permitindo que o limite máximo da prestação suplementar para a assistência a terceira pessoa possa exceder o valor de 1,1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IAS, determina que o seu montante fique aquém do correspondente à retribuição mínima mensal garantida.

52. Termos em que, face ao explanado, se entenda dever ser julgada inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, por violação da alínea f), do n.º 1, do artigo 59.º da CRP, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se situe aquém do montante correspondente à remuneração mínima mensal garantida”.

4. Cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. O presente recurso foi interposto nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15.11, na redação que lhe foi dada, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2022, de 04.01 – LTC), nos termos da qual “Cabe recurso para o Tribunal Constitucional, em secção, das decisões dos tribunais: a) Que recusem a aplicação de qualquer norma, com fundamento em inconstitucionalidade”, sendo que “O recurso é obrigatório para o Ministério Público quando a norma cuja aplicação haja sido recusada, por inconstitucionalidade ou ilegalidade, conste de convenção internacional, ato legislativo ou decreto regulamentar (...)” (artigo 72.º, n.º 3, 1.ª parte, da LTC).

6. *In casu*, o tribunal *a quo* recusou a aplicação de um dispositivo legal, mais concretamente do “art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009”, por “permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, assim colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência”. Por este motivo, concluiu ser esse preceito legal “inconstitucional, por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição”, devendo, pois, e uma vez que se verificam todos os requisitos necessários para a apreciação deste recurso, apreciar se é (ou não) efetivamente inconstitucional o normativo em apreço, começando por fazer um breve excursus sobre o regime atualmente vigente da reparação dos danos resultantes de acidentes de trabalho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Se, como se sabe, vivemos, atualmente e para a usar a expressão consagrada do sociólogo alemão ULRICH BECK, numa sociedade do risco, “ligada às problemáticas da pós-modernidade e da globalização”, “onde a ação humana, as mais das vezes anónima, se revela suscetível de produzir riscos globais ou tendendo para tal” (FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal – Parte Geral I*, Coimbra, 2004, p. 127), a verdade, é que já anteriormente, na “sociedade industrial”, os riscos inerentes a certas atividades humanas podiam ter consequências desastrosas e muito relevantes socialmente, como sucedia no mundo do trabalho subordinado.

De facto, o trabalho, a “ação consciente do homem sobre a natureza com vista à produção dos bens necessários à satisfação das suas necessidades” (cfr. JORGE LEITE, *Direito do Trabalho*, Coimbra, 1993, p. 6), implica, necessariamente, riscos para os trabalhadores, que se têm agravado a partir da Revolução Industrial (cfr., neste sentido, RUI DE ALARCÃO, *Direito das Obrigações*, Coimbra, 1983, p. 184: “A mecanização da vida económica trouxe consigo um enorme aumento do risco de acidentes”), com o recurso cada vez mais intensivo a maquinaria no processo produtivo, que pode provocar danos graves em quem as opera ou quem “convive” diariamente com as mesmas.

Ora, esses danos são especialmente relevantes no direito laboral porque podem pôr em causa, muitas vezes de forma relevante e irreversível, a capacidade produtiva do trabalhador, cujo única fonte de rendimento é, normalmente, o trabalho – o que, na fase liberal do direito do trabalho, conduzia a que o trabalhador acidentado e os seus familiares ficassem numa situação mais ou menos permanente de miséria, o que, entre outros fatores, levou a que o Estado acabasse por regular especificamente, em benefício do trabalhador acidentado, o regime legal aplicável aos acidentes de trabalho.

Como escreve JOÃO LEAL AMADO (*Contrato de Trabalho*, 2.ª Edição, Coimbra, 2010, p. 17), “o Direito do Trabalho surge, precisamente, como produto desta (e como reação em face desta) ‘Questão Social’, pois a situação veio a tornar-se insustentável e os poderes públicos, sob a pressão do chamado ‘Movimento Operário’, acabaram por modificar a forma de enquadrar as relações entre o capital e o trabalho”, pelo que lhe foi “cometida uma função primacial, que, apesar de todas as críticas, persiste ainda até aos nossos dias (ainda que hoje, porventura, registando alguma perda de vitalidade): a *função tutelar ou tutelar*, de proteção da parte mais débil da relação laboral, de obstáculo à ‘ditadura contratual’ de outro modo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exercida pelo contraente mais poderoso”, que ainda se encontra bem patente na legislação laboral atualmente aplicável aos acidentes de trabalho.

Se, na época liberal, os acidentes de trabalho estavam sujeitos ao regime geral da responsabilidade civil extracontratual, dita aquiliana, rapidamente se percebeu que a aplicação “cega” desse regime tornava muito difícil ao trabalhador vítima de um acidente o conseguir provar a culpa do empregador, que frequentemente nem sequer existia, levando a que a maior parte dos danos corporais sofridos pelos trabalhadores ficassem totalmente por reparar, deixando os sinistrados e as suas famílias numa posição de grande fragilidade financeira.

Como refere RUI DE ALARCÃO (*ob. cit.*, p. 188), “Não se aceitaria hoje que, como quando milhares de famílias eram atiradas para a miséria devido a acidentes de trabalho e doenças profissionais, isso não constituísse – como afirmava PLANIOL no dobrar do século – um problema jurídico, mas simples questão de assistência aos pobres, do Estado ou da Igreja, não um *affaire* de justiça, mas de caridade”.

Assim, “O primeiro combate foi travado contra a tradicional exigência da culpa para que de responsabilidade se pudesse falar. Efetivamente, o desenvolvimento de técnicas avançadas de produção propiciaram o aparecimento de novos tipos de danos, *maxime* de acidentes de trabalho. A exigência de culpa, por parte da entidade exploradora, impediria qualquer reparação, normalmente. Ganhou, assim, corpo, a responsabilidade dita objetiva, que operava pelo simples facto de se ter desencadeado um dano, por força de determinada atitude, independentemente de culpa” (cfr. MENEZES CORDEIRO, *Direito das Obrigações* II, reimpressão, Lisboa, 2001, p. 263).

Desta forma, ocorreu uma evolução gradual da legislação laboral, iniciando-se pelos trabalhos que comportavam mais riscos, e alargando-se depois à generalidade dos trabalhadores, procurando acompanhar as novas teorias, entretanto surgidas, relativas à reparação destes específicos danos, teorias essas ligadas às ideias da existência de riscos profissionais e do risco económico (v., sobre esta evolução histórica, detalhadamente e com enfoque na realidade portuguesa, CARLOS ALEGRE, *Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais*, 2.ª Edição, Coimbra, reimpressão, 2001, p. 6-13), Esta trajetória culminou na adoção de sistemas de responsabilidade pelo risco (assim, ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral* I, 8ª Edição, Coimbra, 1994, p. 646, falando da socialização do risco e defendendo que “Quem utiliza em seu proveito coisas perigosas, quem introduz na empresa elementos cujo aproveitamento tem os seus riscos; numa palavra, quem cria ou mantém um risco em proveito próprio, deve suportar as consequências prejudiciais do seu emprego, já que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deles colhe o principal benefício (*ubi emolumentum, ibi onus; ubi commodum ibi incommodum*)” ou de responsabilidade objetiva (neste sentido, e em relação à legislação portuguesa, ver JOSÉ VASQUES, *Contrato de Seguro*, Coimbra, 1999, p. 58, referindo que “O seguro de acidentes de trabalho configura, na verdade, um seguro de responsabilidade civil, já que é da responsabilidade civil objetiva das entidades patronais que se se trata”).

No dizer de CARLOS ALEGRE (*ob. e loc. cit.*) “a evolução (...) é no sentido de proteger o trabalhador enquanto elemento ativo da população, independentemente do risco que representa a sua atividade, ainda que ela não apresente características de especial periculosidade e seja qual for o tempo e o local em que o acidente ocorra”.

Em resumo, no Direito do Trabalho, as lesões corporais sofridas são reparadas mesmo que não haja qualquer culpa, o que não obsta a que, caso haja culpa (por, por exemplo, existir, por parte do empregador, violação de regras de segurança), se aplique o regime geral da responsabilidade civil, tendo o sinistrado, nesse último caso, direito à reparação integral dos danos sofridos

8. Posto isto, cumpre referir que está em causa nos presentes autos o atual regime legal aplicável aos acidentes de trabalho, previsto, desde logo, na Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, *maxime*, uma das prestações pecuniárias aí previstas, como se verá de seguida.

Efetivamente, este diploma prevê vários tipos de incapacidade sofrida em virtude de um sinistro laboral, como a incapacidade temporária (parcial ou absoluta), que dá lugar ao pagamento de uma indemnização, e a incapacidade permanente (que pode ser parcial, absoluta para o trabalho habitual ou absoluta), conferindo ao sinistrado o direito ao pagamento de uma pensão vitalícia ou do capital de remição da mesma, calculada imperativamente nos termos previstos na Lei n.º 98/2009.

Os sinistrados têm sempre direito, mesmo que a sua pensão tenha sido remida, a prestações em espécie (que estão ligadas às dependências futuras, como o direito a assistência médica e medicamentosa, fornecimento de próteses, etc.) e podem ter também ter direito a outras prestações monetárias constantes da Lei n.º 98/2009, como o subsídio por situações de elevada incapacidade ou para readaptação da habilitação, bem como, *in casu*, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por último, cumpre referir que não há lugar ao pagamento de outras prestações que não as que estão previstas nesta lei e com o valor que resulta das fórmulas aí constantes para o seu cálculo, pelo que, em regra, não é totalmente indemnizado o dano sofrido, o que só poderá suceder se se aplicar o regime da responsabilidade civil geral, isto é, se, por exemplo, e como já se mencionou, o acidente resultar da violação de regras de segurança pelo empregador.

9. Quanto à Constituição da República Portuguesa, o seu artigo 59.º, n.º 1, prescreve que “Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito: (...) f) A assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional”, sendo que o “direito à justa reparação por acidentes de trabalho apresenta natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias” (Acórdão do TC n.º 612/2008).

Sem ter a pretensão de fazer uma análise exaustiva deste normativo constitucional, da sua simples leitura podem extrair-se, sem grande esforço hermenêutico, duas notas prévias:

- a nossa Constituição consagra o direito de todos os trabalhadores (sem qualquer exceção) a serem assistidos quando forem vítimas de um sinistro laboral (distinguindo, desde logo, a “assistência” da “reparação”), bem como prevê a “justa reparação” dos danos decorrentes de um “acidente de trabalho ou de doença profissional”;

- o legislador constitucional não define o que é “justa reparação”, nem quem deverá, em concreto, prestar essa “assistência” e efetuar essa “reparação”, deixando uma ampla margem de discricionariedade ao legislador ordinário para concretizar legalmente este direito dos trabalhadores, quer quanto aos danos reparáveis neste âmbito, quer quanto à entidade que deverá assegurar a sua “reparação” (que, entre nós, quanto aos eventos infortunisticos laborais, incumbe ao empregador – artigos 7.º e 79.º da Lei n.º 98/2009 –, que deverá, obrigatoriamente, transferir essa responsabilidade para uma seguradora, e à Segurança Social relativamente às doenças profissionais – artigos 93.º e 140.º e seguintes da Lei n.º 98/2009).

A jurisprudência do Tribunal Constitucional já se debruçou, em várias ocasiões, sobre o preceito constitucional em análise, como sucedeu no Acórdão n.º 786/2017, em que se escreveu, sobre as características desta disposição, o seguinte:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...]

A primeira característica é a *natureza normativa do objeto*, que se prende com o facto de o direito em causa incidir, primariamente, sobre um bem *constituído* por normas legais. Com efeito, o direito à assistência e justa reparação em caso de infortúnio laboral integra a classe dos direitos fundamentais a prestações *normativas*, ou seja, a que o legislador institua regimes jurídicos constitutivos de determinados bens, direitos que se traduzem, em primeira linha, num dever de ação legislativa do Estado. Em virtude dele, «[o Estado] *está vinculado a prever, por via legislativa, a obrigação de reparação e a assistência...por parte da entidade patronal (ou de outra entidade que se lhe substitua)...*» (Acórdão n.º 599/2004). Trata-se, por natureza, de um direito de *pendor* positivo, correlativo de um dever estadual de legislar.

A segunda característica é a *ressonância histórica do conteúdo*, que releva da circunstância de a revisão constitucional de 1997 ter consagrado um direito *há muito* protegido pela legislação laboral portuguesa. Ao reconhecer expressamente tal direito, o legislador de revisão teve por principal desiderato *impedir* o legislador ordinário, no exercício da sua liberdade democrática de autorrevisão, de subverter um instituto jurídico-laboral que tutela interesses com dignidade constitucional. Tal não significa que a Constituição prive o legislador ordinário de toda a liberdade de conformação política nesta matéria; o que se tornou explicitamente indisponível é a função de assistência e de reparação do trabalhador que a legislação vigente em matéria de infortúnio laboral vinha assegurando, sem prejuízo de relativa indiferença constitucional no que diz respeito aos meios e formas usadas para o efeito.

[...]

Relativamente à noção de “justa reparação”, temos, *prima facie*, que a Constituição não obriga a que essa reparação seja integral (conceito que, por conseguinte, não se confunde com “justa”), podendo haver, conseqüentemente, e como sucede atualmente, danos que não sejam sequer reparados (como os danos não patrimoniais) ou que não sejam integralmente ressarcidos (dado que os direitos emergentes da maioria dos acidentes laborais são, como já vimos, fixados e “tabelados” legalmente de forma taxativa, pelo que esses danos poderão exceder os direitos daí resultantes). Em todo o caso, não pode o sinistrado ficar desprotegido por causa do acidente que sofreu, tendo sempre direito a uma reparação suficiente, adequada e proporcionada aos danos resultantes desse evento.

Como igualmente se escreveu no já citado Acórdão n.º 786/2017:

[...]

o conteúdo do direito consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, corresponde à função desempenhada pelo instituto da reparação por infortúnio laboral; é, em termos aproximados, o direito a que seja preservada a função essencial desse instituto. Temos, por isso, que tal direito constitui uma garantia de reparação do dano laboral, o mesmo é dizer, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restituição ou de compensação da capacidade de ganho perdida pelo trabalhador em virtude de ter sofrido um acidente de trabalho ou de ter contraído uma doença profissional.
[...]

Ou ainda, agora já no Acórdão do TC n.º 433/2016:

[...]

A ideia de justa reparação – em face de danos provocados por um acidente de trabalho – aponta para um conceito compreensivo que não se esgota na atribuição aos trabalhadores de pensões por incapacidade (prestações em numerário), antes incluindo prestações de diferentes tipos, como as reparações em espécie, exemplificadas no acompanhamento e tratamento médico das lesões decorrentes do sinistro laboral, no caso vertente justificadas pela verificada deterioração das próteses colocadas.

[...]

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

[...]

Em síntese, o legislador constitucional confere ao legislador ordinário uma margem de atuação não despicienda neste particular domínio (o “legislador dispõe de alguma margem de livre conformação na concretização do direito à justa reparação por acidentes de trabalho e doenças profissionais constitucionalmente consagrado” – Acórdão n.º 612/2008 já citado *supra*), não lhe impondo a reparação integral destes danos nem determinando quem deverá proceder à sua reparação, mas obrigando a que esses danos sejam sempre reparados de forma adequada, proporcionada e “justa”, não podendo deixar os sinistrados numa posição de desproteção em resultado dos eventos infortunisticos de que foram vítimas.

10. Como já se referiu *supra*, no caso vertente está em causa prestação suplementar para assistência de terceira pessoa, que se destina a “compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho” – artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta prestação “depende de o sinistrado não poder, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias, carecendo de assistência permanente de terceira pessoa” (artigo 53.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009), e deve ser paga a partir da data da alta clínica do sinistrado (“Destinando-se a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa, a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontre ou venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho, é a mesma devida partir do dia seguinte ao da alta clínica, visto ser esta a data em que é também devida a pensão de que aquela prestação é suplemento” – v., por todos, o Acórdão da Relação de Lisboa de 28.04.2021, retirado de <http://www.gde.mj.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/0754ffef366b65ea802586d2004e9c9c>), 14 vezes por ano (face ao disposto atualmente no artigo 72.º, n.º 4, da Lei n.º 98/2009), e pode variar de acordo com a necessidade de assistência do sinistrado (assim, o Acórdão da Relação de Coimbra de 13.09.2019, retirado de <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/3cb528c869b701d28025847b003446d1>: “III - Do artº 54º, nº 1, da LAT parece resultar claramente que tal prestação não é fixa mas sim variável, devendo ser graduada em função do grau de constância dessa assistência e do número de horas de permanência em cada desses dias. IV - Relativamente ao montante da prestação suplementar, a lei é omissa acerca dos elementos a atender na sua fixação, mas compreende-se que o fator relevante para o efeito seja o número de horas em que o sinistrado carece da assistência de terceira pessoa. V - Ora, como se constata da fórmula utilizada pela recorrente, ela partiu do pressuposto de que a prestação suplementar só deve ser fixada em montante igual ao do salário mínimo nacional para os trabalhadores do serviço doméstico quando o sinistrado carecer da assistência de terceira pessoa durante oito horas por dia e que, fora desses casos, a prestação deve ser fixada em função do número de horas em que o sinistrado carece de tal assistência”).

Esta prestação “é fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS” (artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009) e atualizável na mesma percentagem em que for atualizado o indexante de apoios sociais (n.º 4), estando o seu valor, atualmente, ligado ao valor do indexante de apoios sociais, quando, na anterior Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, revogada pela Lei n.º 98/2009, podia ascender até à “remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico” (artigo 19.º, n.º 1, *in fine*, da Lei n.º 100/97).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O indexante de apoios sociais, que é referido neste primeiro normativo, foi criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, que “institui o indexante dos apoios sociais (IAS) e fixa as regras da sua atualização e das pensões e de outras prestações atribuídas pelo sistema de segurança social” (artigo 1.º, n.º 1) e “constitui o referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legislativos ou regulamentares” (artigo 2.º, n.º 1).

Ora, e *prima facie*, não deixa de ser estranho que se tenha entendido vincular o valor inicial desta prestação pecuniária e das suas posteriores atualizações a um “indexante” ligado a pensões e prestações sociais pagas pela Segurança Social, quando aqui está em causa, pelo menos no que diz respeito ao acidente de trabalho, um verdadeiro *alind* – uma prestação que não é paga, em regra, pelo Estado ou pela Segurança Social, mas antes por entidades privadas (desde logo, as próprias seguradoras para quem usualmente deve ser transferida a responsabilidade pelo ressarcimento dos danos infortunistas laborais). De igual modo, mostra-se estranho o afastamento da relação anteriormente existente entre o seu montante e a retribuição mínima mensal garantida para o serviço doméstico, que se compreendia e justificava uma vez que seria essa a referência (mínima) para contratar alguém que preste essa assistência permanente.

De resto, a doutrina não deixou, desde logo, de apontar a incongruência desta solução legal e a sua possível inconstitucionalidade, como sucedeu com VIRIATO REIS (cfr. *A Lei de Acidentes de Trabalho. Aspectos controversos da sua aplicação*, disponível em https://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/4A25731F-B02D-4285-A23B-C2BEA6078707/0/F34_Art5.pdf), que assim argumenta:

“Na Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro (LAT de 2009), que está em vigor desde 01-01-2010, foram mantidas todas aquelas prestações complementares, as quais constam das seguintes normas: 1. no art.º 54.º, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa; 2. no art.º 65.º, o subsídio por morte; 3. no art.º 66.º, o subsídio por despesas de funeral; 4. no art.º 67.º, o subsídio por situação de elevada incapacidade permanente; 5. no art.º 68.º, o subsídio para readaptação de habitação. Todavia, diferentemente do que sucede na LAT de 1997, o referencial para o seu cálculo deixou de ser a RMMG para passar a ser o valor de 1,1 do Indexante dos Apoios Sociais (IAS). Ora, sendo em 2014 o valor do IAS de 419,22 €, o montante de 1,1 IAS é de 461,14 €. Por sua vez, o valor da RMMG em vigor em 2014 é de 485,00 €. Constata-se, assim, que da LAT de 1997 para a de 2009 se verificou uma redução dos montantes de todas aquelas prestações que têm agora como referencial para o seu cálculo o valor de 1,1 IAS em substituição da RMMG.

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Foi, assim, apresentado o Projecto de Lei n.º 786/X, no qual o referencial para o cálculo daqueles subsídios e prestações complementares já previstos no regime jurídico anterior (da LAT de 1997) passou a ser o valor de 1,1 IAS, o que, como se sabe, veio a ser consagrado na LAT de 2009. Ora, também quanto a esta opção o legislador não deu qualquer explicação, sendo que na exposição de motivos do Projecto de Lei surgem elencados alguns dos aspectos que os deputados proponentes entenderam que mereciam destaque, sem mencionar esta alteração a que estamos a fazer referência, e tendo, simultaneamente, deixado escrito que não se visava romper com o regime jurídico anterior. Considerando os valores já acima referidos, de 485,00 € para a RMMG e de 461,14 € correspondente a 1,1 IAS, actualmente em vigor, facilmente se concluiu que a alteração legislativa redundou numa significativa redução do montante desses complementos da pensão. Essa diminuição do valor assume um especial significado no caso da prestação suplementar para assistência de terceira pessoa, a qual se destina a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa, em face da situação de dependência do sinistrado, conforme se prevê no n.º 1, do art.º 54.º da LAT de 2009. Com efeito, tendo presentes os valores actualmente em vigor da RMMG, por um lado, e de 1,1 IAS, por outro, acima mencionados, teremos como consequência que o valor da prestação suplementar sofra uma redução relativamente ao modo de cálculo que estava previsto na LAT de 1997, cujo montante anual pode atingir 334,00 €. Para beneficiar dessa assistência por terceira pessoa o sinistrado terá, em princípio, de contratar um(a) trabalhador(a) para exercer essa atividade e considerando «a natureza dos serviços a prestar, tal contratação revestirá, por norma, a natureza de um contrato de trabalho do serviço doméstico».

Ora, cumprindo as suas obrigações legais e contratuais, o sinistrado deverá necessariamente pagar à pessoa contratada para lhe prestar assistência a retribuição mensal, a retribuição de férias e os subsídios de férias e de Natal, pelo que os pagamentos devem ser feitos 14 vezes no ano, sendo que o valor da retribuição não pode ser inferior ao da RMMG, como naturalmente resulta das leis laborais. Assim sendo, o valor mensal da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, calculada com base em 1,1 IAS, não é suficiente para compensar o sinistrado dos encargos que terá de suportar com o pagamento da retribuição à pessoa contratada, nem sequer quanto ao montante correspondente ao da RMMG. *O que permite colocar seriamente a questão de saber se a norma actualmente em vigor, a do art.º 54.º, n.º 1, da LAT, respeita o direito constitucional à assistência e justa reparação devida aos sinistrados, previsto na al. f), do n.º 1, do art.º 59.º da Constituição da República Portuguesa* (italico da relatora).

Estas dúvidas tornaram-se ainda mais prementes à medida em que essa diferença entre a retribuição mínima mensal garantida e o indexante de apoios sociais se foi tornando cada vez maior, sabendo-se que, em 2022, os mesmos foram fixados, respetivamente, em € 705 (Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro) e em € 443,20 (Portaria n.º 294/2021, de 13 de dezembro), pelo que, actualmente, será impossível a um sinistrado que necessite permanentemente de assistência de terceira pessoa contratar alguém para o efeito recorrendo unicamente ao valor que lhe é pago para o efeito, antes tendo ele próprio de suportar o acréscimo correspondente grande parte da retribuição dessa “terceira pessoa”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Isto é, considera-se que esta alteração legal, operada em 2009, ao fixar o valor da prestação em apreço por correlação com um “indexante” que não tem qualquer ligação com o custo real (mínimo) da assistência que se tornou necessária em resultado de um acidente de trabalho, acabou por comprometer um nível adequado de proteção do direito dos sinistrados à “justa reparação” garantido constitucionalmente, sendo, conseqüentemente, inconstitucional, dado que implica que grande parte desse custo acabe por ter de ser suportado pelo sinistrado e não lhe seja minimamente ressarcido.

Aliás, cumpre referir que esta prestação só é atribuída nas situações em que o sinistrado fica numa situação de maior fragilidade física e existencial (quando o sinistrado está, como se escreveu na decisão recorrida, “afetado de graves sequelas que o impedem de, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias, envolvendo os atos relativos a cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção”), necessitando sempre de ajuda de outrem – com o que se torna ainda mais evidente a injustiça de uma solução legislativa que o obriga a suportar uma proporção considerável do custo desta assistência (sendo que, como já dito, esse diferencial tem-se vindo a agravar desde 2009, cifrando-se atualmente em € 261,80).

De resto, chegou-se a idêntica conclusão no recente Acórdão do TC n.º 151/2022, pelos fundamentos aí expostos, com os quais se concorda, e que, por isso mesmo, agora em parte se reproduzem:

“[...]”

tendo presente que constituem normas restritivas de direitos, liberdades e garantias aquelas que «encurtam o seu conteúdo e alcance», originando o «estreitamento do próprio «conteúdo» do direito constitucional» (Acórdão n.º 413/1989), o que importará essencialmente determinar é se, ao permitir que o valor máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa venha a situar-se abaixo do montante da retribuição mínima mensal garantida, a solução sindicada veio fragilizar a posição jurídica do sinistrado em acidente laboral, inviabilizando-lhe a obtenção de uma reparação que possa ser considerada justa, em violação do disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição (neste sentido, v. os Acórdãos n.ºs 147/2006, 59/2007 e 161/2009).

Seguindo-se esta via, parece que a resposta só poderá ser afirmativa. É certo que, incorporando o sistema português um modelo de transferência obrigatória da responsabilidade pela reparação dos danos provocados por acidente de trabalho para uma entidade seguradora (artigo 79.º, n.º 1, do RAT), a evolução do regime legal de proteção em caso de infortúnio laboral vem refletindo também, como vimos (cf. supra, o n.º 8.), a preocupação em preservar um certo equilíbrio entre «benefícios» e «financiamento», de forma a não pôr em causa a competitividade das empresas, bem como a criação e manutenção dos postos de trabalho. Simplesmente, até por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estar em causa a garantia da integridade da própria pensão enquanto prestação reintegradora da concreta capacidade de ganho do trabalhador vítima de acidente laboral, tal interesse não tem peso suficiente para legitimar o abaixamento do limite máximo da prestação suplementar devida em caso de incapacitação funcional profunda para um nível inferior ao da retribuição mínima mensal garantida. Isto é, aquela que o sinistrado terá, ele próprio, de assegurar sempre que a situação de dependência originada pela lesão resultante de acidente de trabalho exija a assistência permanente de terceira pessoa durante oito horas diárias (artigo 203.º, n.º 1, do Código de Trabalho).

A outra via possível, para que remete a jurisprudência mais recente deste Tribunal, assenta, por sua vez, na ideia de que «o direito à assistência e justa reparação em caso de infortúnio laboral integra a classe dos direitos fundamentais a prestações normativas, ou seja, a que o legislador institua regimes jurídicos constitutivos de determinados bens, direitos que se traduzem, em primeira linha, num dever de ação legislativa do Estado. Em virtude dele, «[o Estado] está vinculado a prever, por via legislativa, a obrigação de reparação e a assistência... por parte da entidade patronal (ou de outra entidade que se lhe substitua)...» (Acórdão n.º 599/2004). Trata-se, por natureza, de um direito de pendor positivo, correlativo de um dever estadual de legislar» (Acórdão n.º 786/2017).

Sob tal enquadramento, a questão de constitucionalidade suscitada pela norma sindicada converte-se num problema de violação da proibição da proteção deficitária ou insuficiente. Mais concretamente, no problema de saber se, ao estabelecer para a prestação suplementar um limite máximo que pode vir a situar-se aquém do montante correspondente à retribuição mínima mensal garantida, o legislador de 2009 não apenas reduziu o nível de proteção alcançado em 1997, como, em resultado dessa redução, acabou por situar a ordem jurídica aquém do nível mínimo de proteção do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, imposto pela alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição.

A resposta é uma vez mais afirmativa.

Não se ignora que a função dos direitos fundamentais enquanto a direitos a prestações normativas, associada ao princípio da proibição da insuficiência, não impõe ao legislador a colocação do direito infraconstitucional no ponto ótimo ou grau ideal de efetivação do conteúdo do direito económico ou social de que se trate; apenas o impede de conceder um nível de satisfação que, tudo visto e ponderado, nomeadamente a liberdade de conformação do legislador, se revele deficitário ou insuficiente. No mínimo, tal exigência pressupõe uma proteção que não seja apenas aparente ou ilusória, mas antes efetiva e eficaz. É aqui que reside a medida do controlo jurisdicional: tal controlo destina-se a verificar se certa norma assegura ao direito fundamental em causa, não uma proteção plenamente eficiente, mas uma proteção suficientemente eficiente tendo em conta o conteúdo que a Constituição lhe assinala.

Ora, nos casos em que, em consequência da lesão em que se materializou o risco inerente à prestação laboral, o trabalhador se vê simultaneamente confrontado com supressão da sua plena capacidade de ganho e a perda da autonomia funcional necessária à satisfação das necessidades básicas diárias, a efetivação do direito à justa reparação a que alude a alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição não pode deixar de pressupor a atribuição de uma prestação suplementar da pensão em valor congruente com a necessidade de contratação da assistência de terceira pessoa.

Nesta hipótese, em que a proteção plenamente eficiente corresponderia à ausência de qualquer limite máximo à graduação do valor da prestação suplementar de modo a permitir o ressarcimento da integralidade da despesa que o sinistrado suportará com a contratação de terceira pessoa, a proteção suficientemente eficiente pressupõe que aquele limite máximo, a existir, seja fixado levando em conta não menos do que o valor da retribuição mínima mensal garantida praticada no mercado de trabalho – isto é, aquele com que o sinistrado terá de contar para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assegurar a assistência de que carece. Que é esse o referencial pressuposto pela concretização suficientemente eficiente do direito à justa reparação em caso de acidente de trabalho é conclusão tanto mais evidente quanto presente se tiver que o limite máximo da pensão suplementar tenderá a ser atingido apenas nos casos mais graves, graduando-se em sentido inverso o restante universo de casos (cf. *supra*, o n.º 11).

Em suma: seja vista como um estreitamento do conteúdo do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, seja encarada como uma solução deficitária do ponto de vista do nível de efetivação daquele direito que a Constituição impõe ao legislador, há que concluir que a norma sindicada é incompatível com o que dispõe o artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Lei Fundamental, e, conseqüentemente, que o presente recurso não deverá obter provimento. [...].

Efetivamente, entende-se que esta norma legal afeta e coloca em causa o direito dos trabalhadores à “justa reparação” dos acidentes de trabalho sofridos, que, como visto, beneficia de tutela constitucional, pelo que nada mais resta do que, a exemplo do que sucedeu no aludido Acórdão n.º 151/2022, julgar improcedente o recurso de constitucionalidade em questão, julgando inconstitucional, tal como o considerou o tribunal *a quo*, a norma em questão.

III – DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- a) Julgar inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição da República Portuguesa, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência de terceira pessoa seja inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida; e, em consequência,
- b) Julgar improcedente o presente recurso.

Sem custas, por não serem devidas, uma vez que o Ministério Público, que interpôs o presente recurso por imposição legal e “em nome próprio na defesa dos direitos e interesses que lhe são confiados por lei”, está isento das mesmas, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento das Custas Processuais, aplicável por remissão expressa do artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro, sempre nas suas redações atuais.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lisboa, 02.11.2022

Atesto o voto de conformidade do Senhor Conselheiro Presidente João Caupers, do Senhor Conselheiro Vice-Presidente Pedro Machete e dos Senhores Conselheiros José António Teles Pereira e José João Abrantes, que participaram presencialmente na sessão, tendo a relatora participado por meios telemáticos.

Assinado por: MARIA BENEDITA MALAQUIAS
PIRES URBANO
Num. de Identificação: 06963753
Data: 2022.11.02 16:30:23+00'00"
Certificado por: Tribunal Constitucional.
Atributos certificados: Juíza Conselheira.



CHAVE MÓVEL
2 0 2 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 194/2022

Processo n.º 880/2021

3.ª Secção

Relator: Cons.ª Joana Fernandes Costa

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

I. RELATÓRIO

1. No âmbito dos presentes autos, vindos do Tribunal da Relação de Évora, em que é recorrente o MINISTÉRIO PÚBLICO e recorrida a FIDELIDADE – COMPANHIA DE SEGUROS, S.A., foi interposto recurso, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional (em seguida, «LTC»), do acórdão proferido por aquele Tribunal, em 14 de julho de 2021, que recusou a aplicação do «art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009, ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida», com fundamento na violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição.

2. Em consequência de acidente de trabalho que vitimou João Mário Colaço Amorim, foi instaurado o competente processo no Juízo do Trabalho de Santarém, no âmbito do qual foi obtido acordo parcial entre as partes, com reconhecimento do evento como acidente de trabalho, donexo causal entre o acidente, bem como do valor da retribuição transferida para a responsável Fidelidade – Companhia de Seguros, S.A..

Não tendo sido aceite pela Seguradora a incapacidade atribuída no exame singular, foi realizada junta médica, na sequência da qual veio a ser proferida sentença, decidindo «julgar o sinistrado afetado de uma IPP de 0,90, com uma IPATH, desde 4 de outubro de 2019», condenando a seguradora demandada no pagamento: (i) da quantia de € 9.772,12 a título de pensão anual e vitalícia, devida desde 04.10.2019, acrescida de juros de mora, à taxa legal de 4%, calculados desde aquela data e até integral pagamento; (ii) da quantia de € 5.491,64 a título de subsídio por elevada incapacidade; (iii) da quantia de € 60,00 a título de despesas efetuadas com transportes e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alimentação; e (iv) da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa no valor mensal de € 360,00, anualmente atualizável na mesma percentagem em que o for o Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

Inconformada quanto ao valor da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, a Seguradora interpôs recurso desta decisão para o Tribunal da Relação de Évora.

Por acórdão proferido em 14 de julho de 2021, o Tribunal da Relação de Évora julgou o recurso parcialmente procedente, fixando a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa no valor mensal, em 04 de outubro de 2018, de € 300,00, a pagar 14 vezes ao ano e atualizada desde 01.01.2020 conforme a evolução da retribuição mínima mensal garantida.

3. No segmento que aqui releva, lê-se no acórdão recorrido o seguinte:

«[...]»

Do valor da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa

Argumenta a Seguradora que a prestação a que se referem os arts. 53.º e 54.º da LAT – Lei 98/2009, de 4 de setembro – deve ser fixada de modo proporcional ao tempo de assistência diária de que o sinistrado carece.

Estamos de acordo com este raciocínio, porquanto, não estabelecendo a lei um critério de fixação do valor da prestação quanto a assistência diária não é prestado a tempo inteiro, pelo menos deve ser ponderada a maior ou menor necessidade dessa assistência, traduzida no tempo a ela necessário, tendo como referência o período normal de trabalho diário de oito horas.

Esta é a orientação dominante na jurisprudência, expressa, a título meramente exemplificativo, no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 08.05.2013 (Proc. 771/11.9TTVIS.C1.S1), e nos Acórdãos da Relação do Porto de 23.01.2012 (Proc. 340/08.0TTVLG.P1), de 16.06.2014 (Proc. 947/11.9TTPRT.P1) e de 21.02.2018 (Proc. 1419/13.2TTPNF.P1).⁽¹⁾

Mas haverá a ponderar, também ao contrário do que se entendeu na decisão recorrida, que essa prestação é fixada 14 vezes por ano, pois a função desta prestação é compensar os encargos do sinistrado com a contratação de uma pessoa que lhe preste a assistência de que carece, pessoa essa que tem direito, à semelhança dos demais trabalhadores, ao pagamento dos subsídios de férias e de Natal.

Mas será que o limite máximo de 1,1 IAS fixado no art. 54.º n.º 1 da LAT cumpre o direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, contido no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição?

Já nos pronunciámos anteriormente sobre esta questão, no nosso Acórdão de 13.02.2020 (Proc. Proc. 328/16.8T8BJA.E1), e não fomos ainda convencidos com argumentação contrária àquela que ali se expressou.

Repetiremos, pois, quanto mais não seja por uma questão de coerência, o raciocínio ali exposto.

Foi o seguinte:

No art. 19.º n.º 1 da anterior Lei de Acidentes de Trabalho (Lei 100/97, de 13 de setembro), estipulava-se que a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa tinha um valor mensal *“não superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

doméstico.” No atual regime, esse limite máximo foi fixado em 1,1 IAS – art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009.

O indexante dos apoios sociais (IAS) foi criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de dezembro, como *“referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legislativos ou regulamentares”* – art. 2.º n.º 1 deste diploma.

Serve, pois, de base ao cálculo das prestações sociais da Segurança Social, mas também é utilizado para o cálculo de receitas do Estado, como deduções no IRS, mínimo de existência – que o art. 70.º n.º 1 do Código do IRS afirma equivaler à disponibilidade de um rendimento líquido de imposto de 1,5 x 14 x IAS – ou ainda de base de incidência das contribuições à Segurança Social.

É também utilizado como base de cálculo da isenção no pagamento de taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde, concedido a utentes em situação de insuficiência económica, que o art. 6.º n.º 1 do DL 113/2011, de 29 de novembro, considera aqueles que integram *“agregado familiar cujo rendimento médio mensal seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS.”*

Importa recordar que o indexante dos apoios sociais (IAS) estava fixado para o ano de 2009 em € 419,22, e que a sua atualização esteve suspensa¹⁴ até 2016; em 2017 foi atualizado para € 421,32, em 2018 para € 428,90, em 2019 para € 435,76 e em 2020 para € 438,81 (no ano de 2021, este valor mantém-se idêntico). Consequentemente, o limite máximo estabelecido no mencionado art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009 manteve-se em € 461,14 entre 2009 e 2016, subiu para € 463,46 em 2017, para € 471,79 em 2018, para € 479,34 em 2019, encontrando-se fixado em € 482,69 para o ano de 2020 (e de 2021).

Por seu turno, a retribuição mínima mensal garantida sofreu outra evolução: em 2009 estava fixada em € 450,00; em 2010 subiu para € 475,00; entre 01.01.2011 e 30.09.2014 manteve-se em € 485,00; entre 01.10.2014 e 31.12.2015 subiu para € 505,00; em 2016 para € 530,00; em 2017 para € 557,00; em 2018 para € 580,00; em 2019 para € 600,00; em 2020 para € 635,00; e em 2021 para € 665,00.

Comparando a evolução do limite máximo estabelecido para a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa com a evolução da retribuição mínima mensal garantida, verifica-se que aquela apenas foi ligeiramente superior no ano de 2009, passando a situar-se em valor inferior logo em 01.01.2010, com a diferença a acentuar-se nos anos seguintes, sendo no ano de 2021 a diferença entre os dois valores já de € 182,31.

Significa isto que um sinistrado – afetado de graves sequelas que o impedem de, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias, envolvendo os atos relativos a cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção (art. 53.º n.ºs 2 e 5 da Lei 98/2009) – e a quem é reconhecido, porque dela carece, o direito a uma prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, acaba por receber um valor que, objetivamente, não lhe permite contratar um trabalhador que lhe preste tal assistência.

Para além da indignidade de se atribuir um valor para assistência a terceira pessoa que não permite contratar quem a preste, coloca-se o sinistrado, nestas situações normalmente já gravemente afetado na sua saúde física e psíquica e com muito acentuada perda da sua capacidade de ganho, numa situação de maior desfavor, sendo obrigado a alocar parte de outras indemnizações ou pensões, a que tem direito para outros fins, ao pagamento da retribuição devida ao terceiro que lhe vai prestar a necessária assistência.

Ademais, o valor máximo estabelecido no art. 54.º n.º 1 da Lei 8/2009 mostra-se inferior a patamares que a legislação reconhece, para outros fins, como mínimo de existência ou situação de insuficiência económica, como sucede para fins de IRS ou para isenção de taxas moderadoras no SNS – 1,5 o valor do IAS – colocando assim os sinistrados em acidente de trabalho que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necessitam de assistência a terceira pessoa em situação de clara desvantagem económica na contratação de trabalhador que lhes preste tal benefício.

Conclui-se, pois, que o art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009, ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, assim colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência, é inconstitucional, por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição.

Recusando-se, pois, a aplicação da mencionada norma, com fundamento em inconstitucionalidade, tomando como base de cálculo o valor da retribuição mínima mensal garantida à data da alta – tal como era a solução do art. 19.º n.º 1 da Lei 100/97 – e ponderando, ainda, que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa deve ser fixada em função do tempo necessário a essa assistência e paga durante 14 vezes por ano, deverá esta prestação fixar-se, desde o dia seguinte à data da alta (04.10.2019) em € 600,00 x 4/8 = € 300,00, paga 14 vezes por ano, e atualizada conforme a evolução da retribuição mínima mensal garantida.»

4. O Ministério Público interpôs recurso desta decisão, requerendo a apreciação da «norma constante no 54.º n.º 1 da Lei nº 98/2009 [...] quando interpretada no sentido de que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, «colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência»».

5. Pugnando pela improcedência do recurso, o recorrente concluiu as alegações nos seguintes termos:

«[...]»

CONCLUSÕES:

1. O Ministério Público interpôs recurso obrigatório de constitucionalidade, ao abrigo do disposto nos artigos 70.º, n.º 1, alínea a); 71.º, n.º 1; 72.º, n.º 1, alínea a) e n.º 3; 75.º e 75.º-A, todos da LTC, do acórdão da Secção Social do Tribunal da Relação de Évora, de 14 de julho de 2021 e onde se recusou a aplicação do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, “por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição”.

2. Nesse aresto entendeu-se ser inconstitucional essa norma do artigo 54.º, n.º 1 da LAT por “(…) permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, assim colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência”.

3. No processo especial emergente de acidente de trabalho, com o n.º 2053/19.9T8VFXJA, do Juízo do Trabalho de Santarém, e ao qual se reportam os presentes autos, foi proferida sentença, em 3 de novembro de 2020, julgando, além do mais, que o sinistrado João Mário Colaço Amorim, em consequência do acidente de trabalho de que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

foi vítima, se encontra afetado de uma Incapacidade Parcial de 0,90 com Incapacidade Permanente Absoluta para o Trabalho Habitual (IPATH), desde 4 de outubro de 2019, e decidindo-se, por isso, condenar a responsável seguradora a pagar-lhe não só a pensão anual e vitalícia de € 9.772,12 € como, entre outras prestações, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa no valor mensal de 360,00 €.

4. Dessa sentença foi interposto recurso pela responsável seguradora, para o Tribunal da Relação de Évora, tendo como objeto a questão de saber “qual o valor devido a título de prestação suplementar a terceira pessoa”.

5. A Secção Social do Tribunal da Relação de Évora, por acórdão de 14 de julho de 2021, considerando, como já acima se viu, ser inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 54.º da LAT, face ao estatuído no artigo 59.º, n.º 1, alínea f) da Constituição da República Portuguesa, recusou a sua aplicação nos termos e com os fundamentos transcritos supra no ponto 10 e que aqui se dão por reproduzidos.

6. O artigo 54.º, n.º 1 da LAT estabelece que a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa – devida aos trabalhadores sinistrados no âmbito do direito à reparação dos danos emergentes de acidente de trabalho - é fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS (Indexante dos Apoios Sociais).

7. Ora, como se refere no douto acórdão recorrido, por força da aplicação dessa norma, um sinistrado com direito a uma pensão por incapacidade permanente e direito, ainda, a uma prestação suplementar para a assistência de terceira pessoa por estar “afetado de graves sequelas que o impedem de, por si só, prover a satisfação das suas necessidades básicas diárias, envolvendo os atos relativos a cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção (art.53.º, n.ºs 2 e 3 da Lei 98/2009)” acaba por ver atribuído, a este título, um montante mensal inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida.

8. Daí que constitua objeto do presente recurso a apreciação da constitucionalidade da norma do n.º 1 do artigo 54.º da LAT ao fixar o valor de 1,1, IAS como limite máximo do valor mensal da prestação suplementar para a assistência de terceira pessoa, montante esse inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida a todo os trabalhadores.

9. A norma (considerada violada) do artigo 59.º, n.º 1, alínea f) da Constituição da República Portuguesa preceitua que «1. Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito: (...) f) A assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou doença profissional.»

10. A questão agora suscitada foi já objeto de recurso de constitucionalidade, nos processos n.º 952/19, da 2ª Secção e 216/20, da 3.ª secção, deste Tribunal Constitucional, ainda em apreciação.

11. Pese embora a posição anteriormente assumida nesses processos pelo Ministério Público, cabe referir que o signatário, igualmente representante do Ministério Público, para além das razões agora aduzidas, acompanha os argumentos e fundamentos da douta decisão recorrida, entendendo também, por isso, ser inconstitucional a norma do artigo 54.º, n.º 1 da LAT “por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. No artigo 23.º da LAT estão consagradas, por referência ao direito à reparação dos danos emergentes de acidente de trabalho, duas modalidades de prestações: em espécie e em dinheiro, referindo-se estas últimas a indemnizações, pensões, prestações e subsídios previstos na lei.

13. Nos termos da alínea h) do artigo 47.º da LAT, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa constitui uma das modalidades dessas prestações em dinheiro.

14. Todas as prestações em dinheiro encontram-se legalmente definidas - vide artigos 48.º, n.ºs 1 e 2; 52.º, n.º 2; 59.º, n.º 1; 65.º, n.º 1; 66.º, n.º 2; 67.º, n.º 68.º, n.º 1 e 69.º, n.º 1 -, sendo o seu cálculo efetuado com recurso a critérios e referenciais também previstos na LAT.

15. A prestação suplementar para assistência de terceira pessoa, tal como outras prestações em dinheiro (i.é, as indemnizações por incapacidade temporária, a pensão por incapacidade permanente para o trabalho, a pensão por morte, o subsídio para a frequência de ações no âmbito da reabilitação profissional), é uma prestação continuada ou periódica - cfr. n.º 3 do artigo 47.º da LAT.

16. Com exceção da prestação suplementar para assistência de terceira pessoa e do subsídio para a frequência de ações no âmbito da reabilitação profissional, todas as demais prestações continuadas ou periódicas *“são calculadas com base na retribuição anual líquida normalmente devida ao sinistrado, à data do acidente.”*

17. Todavia, no caso do subsídio para a frequência de ações no âmbito da reabilitação profissional, o n.º 3 do artigo 69.º da LAT prevê, como limite máximo do seu valor mensal, o valor de 1,1 IAS, dado esse subsídio ter em vista o restabelecimento da capacidade de trabalho ou de ganho do sinistrado já que se destina ao *“pagamento de despesas com ações que tenham por objetivo restabelecer as aptidões e capacidades profissionais do sinistrado sempre que a gravidade das lesões ou outras circunstâncias especiais o justifiquem”* (cfr. n.º 1 desse mesmo artigo 69.º).

18. Enquanto, por sua vez, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa visa permitir ao sinistrado afetado de incapacidade permanente para o trabalho, tanto para o trabalho que exercia aquando do acidente como para qualquer outro, o suprimento, através da assistência de terceira pessoa e dada a sua dependência, da capacidade funcional perdida, enquanto trabalhador e em consequência de lesão emergente de acidente de trabalho, para poder prover - como se refere no n.º 2 do artigo 53.º da LAT - *“à satisfação das suas necessidades básicas diárias”*.

19. É isto porque que essa prestação se destina precisamente *“a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontra ou venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho, em consequência de lesão resultante de acidente”*.

20. Trata-se, pois, de uma prestação suplementar em relação à pensão por incapacidade permanente, destinada a que o sinistrado, para lá do montante da pensão que lhe for devida, possa suportar os encargos com a assistência por terceira pessoa, por força da situação de dependência em que se encontra, em consequência de lesão resultante de acidente de trabalho e que o impossibilita de poder prover, por si só, à satisfação das suas necessidades básicas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. Todavia, pese embora essa seja uma prestação em dinheiro, continuada e suplementar em relação à pensão devida por incapacidade permanente e que visa suprir a perda total da capacidade funcional do sinistrado, incluindo a de prover à satisfação das suas necessidades básicas, o artigo 54.º, n.º 1 da LAT, dispõe que a “prestação suplementar da pensão prevista no artigo anterior é fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS.”

22. Ora tratando-se – como se viu – de uma prestação suplementar da pensão por incapacidade permanente e que se destina a compensar o sinistrado, beneficiário dessa pensão, dos encargos com a assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontre, a mesma, para além do já acima exposto, não tem outra finalidade senão a de permitir que, no âmbito do seu direito à reparação, esse mesmo sinistrado possa assegurar os custos decorrentes dessa necessária assistência.

23. Acresce que o “(...) o fundamento da reparação atribuída em sede de acidentes de trabalho (...) tem um carácter híbrido, simultaneamente indemnizatório e alimentar” (cfr. Luís Menezes Leitão in “A reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho”).

24. E daí que, nos termos do artigo 71.º, n.º 11 da LAT bem como atendendo a tudo o já anteriormente explanado, o cálculo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha de obedecer, no âmbito do direito à assistência e justa reparação dos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, à regra ali prevista, ou seja, e que determina que “em nenhum caso a retribuição pode ser inferior à que resulte da lei ou de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.”

25. Assim se nos afigurando, também devido ao carácter indemnizatório e alimentar do direito à reparação, que o montante da prestação suplementar para assistência de terceira pessoa a atribuir aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho - com pensão por incapacidade permanente - não poderá nunca ter como limite máximo um valor mensal inferior ao da Retribuição Mensal Mínima Garantida, como é o caso do valor de 1,1 IAS.

26. Tanto mais que, com o Indexante dos Apoios Sociais (IAS), criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de dezembro, o que se pretendeu, a par de novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social, foi uniformizar os critérios referenciais para apuramento dos montantes das diversas prestações sociais (da segurança social), afastando-os da indexação ao salário mínimo.

27. Acresce que a Constituição da República Portuguesa, como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, em anotação ao artigo 59.º, configura “o direito dos trabalhadores a assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional” não “à luz do direito à segurança social” mas precisamente “como direitos dos trabalhadores (...)”. (in “Constituição Portuguesa Anotada”, 2005).

28. Ora, em sede da tutela desse direito (fundamental) à assistência e justa reparação dos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, o direito à integridade económica ou produtiva do trabalhador constitui o objeto central dessa tutela, mesmo quando o (trabalhador) sinistrado fique afetado, como é o caso, de uma incapacidade permanente.

29. No caso dos autos, o sinistrado – em consequência de lesão resultante de acidente de trabalho - encontra-se numa situação de incapacidade permanente (total e absoluta),



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

em que não dispõe de capacidade funcional alguma de trabalho, não podendo, por si só, prover às suas necessidades básicas diárias, e carecendo, por isso, da assistência permanente de terceira pessoa.

30. Como bem se refere no douto acórdão recorrido, aplicando-se a norma do n.º 1 do artigo 54.º da LAT, para além “*de se atribuir um valor para assistência a terceira pessoa que não permite contratar quem a preste, coloca-se o sinistrado, nestas situações normalmente já gravemente afetado na sua saúde física e psíquica e com muito acentuada perda da sua capacidade de ganho, numa situação de maior desfavor, sendo obrigado a alocar parte de outras indemnizações ou pensões, a que tem direito para outros fins, ao pagamento da retribuição devida ao terceiro que lhe vai prestar a necessária assistência*”, ou seja, coloca-se “*o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência*”.

31. Como se viu a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa é uma prestação em dinheiro destinada a suportar os encargos com essa assistência, de forma digna, sendo devida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, afetados de incapacidade permanente e que não possam, por si sós, prover à satisfação das suas necessidades básicas.

32. Sendo manifesto que se trata de uma prestação em dinheiro cuja natureza é não apenas indemnizatória, mas também alimentícia – prover à satisfação das necessidades básicas – fixar-se o seu montante, calculando-o por referência ao IAS e não ao RMMG, não só não prejudica a finalidade da justa reparação e assistência digna aos trabalhadores que, enquanto vítimas de acidente de trabalho, sejam portadores de uma incapacidade permanente, como não corresponde, por si só e em concreto, ao objetivo dessa prestação suplementar de assistência de terceira pessoa.

33. E assim, considerando tudo o acima exposto, afigura-se-nos que a norma do n.º 1 do artigo 54.º da LAT (Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro) ao determinar, para efeitos do cálculo do montante mensal da prestação suplementar para a assistência de terceira pessoa, prevista no artigo 53.º desse mesmo diploma, como limite máximo o valor de 1,1 IAS, viola o artigo 59.º, alínea f) da Constituição da República Portuguesa (CRP).

71. Temos em que, por todos os fundamentos e razões invocadas supra, se entende dever este Tribunal considerar inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, por violação da alínea f), do n.º 1, do artigo 59.º da CRP, e em conformidade:

- a) negar provimento ao presente recurso obrigatório de constitucionalidade;
- b) confirmar, na parte que recusou a aplicação dessa norma, o douto acórdão do Tribunal da Relação de Évora, proferido em 14 de julho de 2021, no processo especial emergente de acidente de trabalho n.º 2053/19.9T8VFXJA.»

6. Apesar de para o efeito notificada, a recorrida não contra-alegou.

Cumprе apreciar e decidir.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II – FUNDAMENTAÇÃO

7. Tal como delimitado no requerimento de interposição, o objeto do presente recurso é integrado pela norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, na medida que permite que *«a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida»*.

Esta norma foi recentemente apreciada pelo Acórdão n.º 151/2022, desta 3.º Secção, que a se pronunciou no sentido da sua inconstitucionalidade, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição.

Tal juízo assentou nos seguintes fundamentos:

«8. Desde a publicação da Lei n.º 83, de 24 de julho de 1913, que consagrou pela primeira vez o direito dos *«operários e empregados»* a *«assistência clínica, medicamentos e indemnizações»* em caso de *«acidente de trabalho, sucedido por ocasião do serviço profissional e em virtude desse serviço»* (artigo 1.º), o sistema legal de proteção dos trabalhadores em caso de infortúnio laboral conheceu sucessivas modificações, cuja tendência, no essencial, se projetou no reforço da proteção especial concedida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, designadamente — e no que aqui especialmente releva — através da ampliação do âmbito objetivo do direito à reparação pelo dano sofrido, independentemente de culpa do empregador.

É nessa tendência que se situa a Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, que promulgou as bases do regime jurídico dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, ao consagrar, pela primeira vez, o direito do trabalhador sinistrado a uma *«prestação suplementar»*, devida nos casos em que, *«em consequência da lesão resultante do acidente, a vítima não pude[ss]e dispensar a assistência constante de terceira pessoa»* (Base XVIII). Tendo como objetivo, *«de algum modo, compensar o acréscimo das despesas que efetua um sinistrado que, por motivo das lesões sofridas, não pode dispensar a assistência permanente de terceira pessoa»* (Carlos Alegre, *Acidentes de Trabalho, Notas e Comentários à Lei n.º 2127*, Coimbra, Almedina, 1995, p. 88), a prestação suplementar prevista na Base XVIII da Lei n.º 2127 pressupunha já a fixação de uma pensão — não sendo por isso devida nos casos de incapacidade temporária, ainda que absoluta — e tinha como valor máximo o correspondente a 25 por cento do montante da pensão fixada (n.º 1), não se atendendo para o respetivo cálculo à parte da pensão que excedesse 80 por cento da retribuição-base (n.º 2).

À Lei n.º 2127 seguiu-se a Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, com origem na Proposta de Lei n.º 67/VII, que aprovou o (então) novo regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais. Reconhecendo que, *«nalguns aspetos»*, a Lei n.º 2127 *«não cumpri[va] integralmente o seu objetivo fundamental»*, que consistia *«em assegurar aos sinistrados condições adequadas de reparação dos danos decorrentes das lesões corporais e materiais originadas pelo acidente ou doença profissional»*, o Governo procurou, com aquela iniciativa legislativa, *«criar condições para melhorar, de uma maneira geral, o nível das prestações garantidas aos sinistrados, nomeadamente pecuniárias»*. As medidas para o efeito adotadas incluíam a *«criação do subsídio por situações de elevada incapacidade permanente»*, como *«compensação adicional para os casos mais graves de incapacidade com permanência»*, a determinar através de um *«cálculo baseado no valor do salário mínimo nacional»*. Cálculo que, tendo sido estendido à fixação do valor de outras prestações pecuniárias, como a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa (artigo 19.º da Proposta de Lei), procurava refletir também a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ideia de que, sendo obrigatória a transferência da responsabilidade por acidentes de trabalho para uma entidade seguradora, «qualquer alteração dos benefícios [teria] reflexos quase imediatos em termos de financiamento», com consequências para a «competitividade das nossas empresas, para a criação e manutenção dos postos de trabalho e para a criação de riqueza» (Diário da Assembleia da República, II Série-A, n.º 13, 10 de janeiro de 1997, p. 208 e ss.).

Mantendo inalterado o pressuposto para a atribuição da prestação suplementar que constava já da Base XVIII da Lei n.º 2127 — não poder o sinistrado, em consequência da lesão resultante do acidente, dispensar a assistência constante de terceira pessoa —, a Lei n.º 100/97 veio fixar-lhe assim um novo limite máximo, ao prescrever que o respetivo valor não poderia ser «superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico».

Este regime, constante do artigo 19.º da Lei n.º 100/97, veio a ser em parte complementado no artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril, que procedeu à respetiva regulamentação no que respeita à reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho. Concretizando a previsão do n.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 100/97, estabeleceu-se aí a possibilidade de antecipação da atribuição da prestação suplementar para o «dia seguinte ao da alta», sempre que o médico assistente entendesse que o sinistrado não podia dispensar a assistência de uma terceira pessoa. Esta prestação suplementar provisória era «equivalente ao montante da remuneração mínima garantida para os trabalhadores do serviço doméstico» (n.º 1), sendo os montantes pagos considerados aquando da fixação final dos direitos do sinistrado (n.º 3).

A explicitação do critério utilizado para fixar o limite máximo da prestação suplementar não ficaria completa sem uma referência ao Decreto-Lei n.º 19/2004, de 20 de janeiro, que procedeu à uniformização do salário mínimo nacional para o serviço doméstico com o salário mínimo nacional para as outras atividades (artigo 1.º), com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2004 (artigo 3.º).

À Lei n.º 100/97 sucedeu, por último, a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que, tal como previsto no artigo 284.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, veio regulamentar o Regime de Reparação de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais (referido adiante pela sigla «RAT»).

É na Lei n.º 98/2009, entrada em vigor a 1 de janeiro de 2010 (artigo 188.º), que se inscreve a norma impugnada.

9. Com origem no Projeto de Lei n.º 786/X, a Lei n.º 98/2009 introduziu em matéria de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais um regime que, apesar de novo, não pretendeu «romper totalmente com o regime anteriormente estabelecido», mas antes proceder «a uma sistematização das matérias que o integram, organizando-o de forma mais inteligível e acessível, e corrigir os normativos que se revelaram desajustados na sua aplicação prática, quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista constitucional e legal, como é exemplo o caso da remição obrigatória de pensão por incapacidade parcial permanente» (cf. exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei n.º 786/X).

Apesar de enunciar expressamente os aspetos mais relevantes do novo regime proposto, o Projeto de Lei n.º 786/X nada refere, na sua exposição de motivos, quanto à reformulação do regime de atribuição da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa. É fácil, no entanto, de verificar que as modificações operadas pelo RAT, essencialmente concentradas nos respetivos artigos 53.º a 55.º, resultaram desde logo na previsão de uma disciplina mais completa e detalhada para a atribuição da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

O artigo 53.º do RAT (ao qual se referirão todos os artigos seguidamente mencionados, sem indicação de outro diploma) começa por esclarecer a finalidade da prestação suplementar: trata-se de uma prestação suplementar da pensão e «destina-se a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontra ou venha a encontrar o sinistrado por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incapacidade permanente para o trabalho, em consequência de lesão resultante de acidente» (n.º 1). A atribuição da prestação suplementar depende por isso — e reside aqui o seu pressuposto — «de o sinistrado não poder, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias», nomeadamente as relacionadas com os «cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção», «carecendo de assistência permanente de terceira pessoa» (n.ºs 2 e 5), que pode ser um seu familiar (n.º 5). A assistência «pode ser assegurada através da participação sucessiva e conjugada de várias pessoas, incluindo a prestação no âmbito do apoio domiciliário, durante o período mínimo de seis horas diárias» (n.º 6).

O artigo 54.º estabelece, por seu turno, as regras para a determinação do valor da prestação suplementar, levando em conta que se trata de uma *prestação pecuniária* (artigo 47.º, n.º 1, alínea b)) de realização *periódica* (artigo 47.º, n.º 3), que «acompanha o pagamento mensal da pensão anual e dos subsídios de férias e de Natal» (artigo 78.º, n.º 4). Tal prestação é «fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS» (n.º 1), sendo *anualmente atualizável na mesma percentagem em que o for o IAS*» (n.º 4). À semelhança do que antes constava do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 143/99, estabelece-se ainda o direito do sinistrado à atribuição de uma prestação suplementar provisória «a partir do dia seguinte ao da alta e até ao momento da fixação da pensão definitiva», de «montante equivalente» a 1,1 IAS, sempre que «o médico assistente entender» que o mesmo «não pode dispensar a assistência de uma terceira pessoa» (n.º 2), sendo os montantes pagos considerados aquando da fixação final dos direitos do sinistrado (n.º 3).

10. Pressupondo uma incapacidade permanente para o trabalho que impeça o sinistrado de realizar, por si mesmo, as atividades necessárias à satisfação das suas necessidades básicas diárias, a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa constitui uma *prestação pecuniária cumulável* quer com as prestações em espécie elencadas no artigo 25.º, quer com as demais prestações pecuniárias devidas em caso de incapacidade permanente para o trabalho.

Estas últimas integram: (i) a pensão por incapacidade permanente e o subsídio por situação de elevada incapacidade permanente (artigo 47.º, n.º 1, alíneas c) e d), respetivamente), que se destinam a compensar o sinistrado pela perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho resultante de acidente de trabalho (artigo 48.º, n.º 2); (ii) o subsídio para readaptação de habitação, quando necessária (artigo 47.º, n.º 1, alínea i)); e (iii) a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa (artigo 47.º, n.º 1, alínea b)).

A pensão por incapacidade permanente é anual e vitalícia, correspondendo a 80% da retribuição em caso de incapacidade absoluta para todo e qualquer trabalho, acrescida de 10% desta por cada pessoa a cargo sinistrado, até ao limite da retribuição; em caso de incapacidade absoluta para o trabalho habitual, será fixada entre 50% e 70% da retribuição, conforme a maior ou menor capacidade funcional residual para o exercício de outra profissão compatível (artigo 48.º, n.º 3, alíneas a) e b), respetivamente). O subsídio por situação de elevada incapacidade permanente constitui, por sua vez, uma prestação de atribuição única (artigo 47.º, n.º 1), destinada a compensar o sinistrado com incapacidade permanente absoluta ou incapacidade permanente parcial igual ou superior a 70%, pela perda ou elevada redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho resultante de acidente de trabalho (artigo 67.º, n.º 1). O subsídio para readaptação de habitação corresponde igualmente a uma prestação pecuniária de atribuição única (artigo 47.º, n.º 3), mas cuja finalidade é o pagamento das despesas suportadas com a readaptação da habitação do sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho que dela necessite, em função da sua incapacidade (artigo 68.º, n.º 1).

A atribuição cumulativa destas quatro prestações — pensão por incapacidade permanente, subsídio por situação de elevada incapacidade permanente, subsídio para readaptação de habitação, quando necessária, e prestação suplementar para assistência a terceira pessoa — constitui o modo através do qual se efetiva, no âmbito do RAT, a reparação pecuniária do dano emergente de acidente de trabalho nos casos em que, como sucedeu no presente, dele resultou uma incapacidade permanente absoluta que retirou ao sinistrado a possibilidade de prover à



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisfação das suas necessidades básicas diárias sem a assistência permanente de terceira pessoa.

11. Enquanto as *prestações em espécie* se efetivam através da simples imputação à entidade responsável das despesas inerentes aos cuidados e serviços elencados no artigo 25.º, as *prestações em dinheiro* pressupõem a fixação do respetivo valor: no caso da *pensão*, a base de cálculo é dada pelo valor da *retribuição* do sinistrado (artigo 71.º, n.º 1); no caso do *subsídio por situação de elevada incapacidade permanente*, do *subsídio para readaptação de habitação* e da *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa* o referencial é outro.

No âmbito da Lei n.º 100/97, o valor de cada uma destas três prestações era definido ou limitado, à semelhança do que sucedia com o subsídio por morte e as despesas de funeral, com base na *remuneração mínima mensal garantida*: o subsídio por situação de elevada incapacidade permanente era igual a 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida à data do acidente (artigo 23.º da referida Lei); o subsídio para readaptação de habitação era fixado até ao limite de 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida mais elevada à data do acidente (artigo 24.º da mesma Lei); e a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa era fixada, conforme acima visto, em valor não superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico (artigo 19.º do diploma mencionado).

Com a entrada em vigor da Lei n.º 98/2009, o elemento de referência para o cálculo das referidas prestações deixou de ser a retribuição mínima garantida para passar a ser o IAS — mais concretamente 1,1 IAS: 12 vezes o valor de 1,1 IAS em vigor à data do acidente no caso do subsídio por situação de elevada incapacidade permanente (artigo 67.º) e do limite máximo subsídio para readaptação de habitação (artigo 68.º); e 1,1 IAS no caso do limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa (artigo 54.º, n.º 1), cujo valor é anualmente atualizável na percentagem em que aquele o for (artigo 54.º, n.º 2).

Ao contrário do que sucede com o subsídio por situação de elevada incapacidade permanente devido em caso de incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual (artigo 67.º, n.º 3), o RAT continua a não estabelecer quais os elementos a atender na fixação do valor da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

De acordo com a orientação prevalecente na jurisprudência dos tribunais comuns — de resto, firmada já no âmbito de vigência da Lei n.º 100/97 —, a prestação suplementar, para além de ser devida *14 vezes* ao ano (v., entre outros, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 19.05.2010, Processo n.º 786/06.9TTGMR.P1.S1, e os Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 12.12.2005, Processo n.ºs 0515361, e de 21.02.2018, Processo n.º 1419/13.2TTPNF.P1, todos disponíveis, tal como os demais seguidamente mencionados, em www.dgsi.pt), deve ser graduada em função do tempo requerido pela satisfação das necessidades do sinistrado que demandam a assistência de terceira pessoa, tomando em consideração a maior ou menor autonomia daquele e a sua capacidade restante para prover à satisfação de as respetivas necessidades básicas diárias; ou, dito de outra forma, de acordo com o número de horas em que o sinistrado carece da assistência de terceira pessoa, o que dependerá, por sua vez, da gravidade das limitações que o mesmo apresenta e da maior ou menor extensão do quociente de autonomia e de capacidade de satisfação das respetivas necessidades básicas diárias. De tal modo que o limite máximo legalmente estabelecido — antes o valor da retribuição mínima mensal garantida, agora o valor correspondente a 1,1 IAS — apenas deverá ser atingido nos casos mais graves, sendo de graduar em sentido inverso nos casos em que a dependência é menor, tendo em conta a capacidade restante da vítima do acidente de trabalho (v., entre outros, os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 24.11.2007, Processo n.º 07S2716, e de 08.05.2013, Processo n.º 771/11.9TTVIS.C1.S1, do Tribunal da Relação de Lisboa de 13.12.2007, Processo n.º 8145/2007-4, e de 13.09.2019, Processo n.º 1210/16.4T8LMG.C1, do Tribunal da Relação do Porto de 23.01.2012, Processo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n.º 340/08.0TTVJG.P1, e do Tribunal da Relação de Évora de 14.07.2021, Processo n.º 2053/19.9T8VFX.E1).

12. Clarificados os aspetos essenciais do regime legal de reparação pecuniária dos danos emergentes de acidente de trabalho de que resultou para o sinistrado uma incapacidade permanente que o impede de prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias sem a assistência permanente de uma terceira pessoa, é altura de verificar se e em que medida o direito dos trabalhadores à *justa reparação* em caso de infortúnio laboral, consagrado na alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição, impõe ao legislador a previsão de uma *prestação adicional e autónoma*, que permita ao sinistrado fazer face a essa situação de dependência em que se viu colocado em consequência do tipo e ou nível de incapacitação originado pela lesão resultante do acidente.

Para responder a esta questão, importa não perder de vista a relação entre as diferentes prestações pecuniárias contempladas no RAT, em particular entre a *prestação principal* — a *pensão* anual e vitalícia, com o complemento constituído pelo *subsídio de elevada incapacidade permanente* — e a *prestação suplementar* — a *prestação para assistência a terceira pessoa* —, que são devidas em caso de incapacidade permanente para o trabalho.

Essa relação perspectiva-se, desde logo, a partir da *função* desempenhada por cada uma delas.

Conforme se afirmou no Acórdão n.º 433/2016, a *pensão* anual e vitalícia tem como finalidade «a substituição ou compensação da perda da contribuição que o vencimento do próprio trabalhador representava para a sua subsistência». Ela visa reparar o *direito à integridade económica ou produtiva* do trabalhador através da reintegração da sua concreta capacidade de ganho, desempenhando neste sentido uma «função de *garantia de subsistência* do sinistrado» (v. Acórdãos n.º 136/2014 e 621/2015). Justamente porque a *pensão* visa — e visa apenas — a compensação do prejuízo económico sofrido pelo sinistrado em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho, o respetivo valor é fixado em função do *grau de desvalorização* sofrido pela vítima, tendo como referente de cálculo o *valor da retribuição* e até 80% deste.

Seja por ter em vista a atenuação dos efeitos que a limitação a 80% da retribuição do valor máximo da pensão atribuível ao sinistrado exerce sobre a efetiva reintegração da sua concreta capacidade de ganho (neste sentido, Carlos Alegre, *Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, Regime Jurídico Anotado*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 123), seja, como sustenta a jurisprudência dos tribunais comuns, por visar em qualquer caso «facilitar a adaptação do sinistrado à sua situação de desvalorização funcional com perda de capacidade de ganho, permitindo-lhe porventura efetuar uma aplicação económica que lhe proporcione outros proventos ou reorientar a sua vida profissional para outro tipo de atividade» (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 02.02.2006, Processo n.º 05S3820, em fundamentação seguida, entre outros, nos Acórdãos Relação de Lisboa de 28.05.2008, Processo n.º 3670/2008-4, e de 28.04.2021, Processo n.º 8807/17.3T8LSB.L1-4), o *subsídio de elevada incapacidade permanente* participa da função reparadora do direito à integridade produtiva do trabalhador que a pensão tipicamente desempenha, constituindo, nesse sentido — que a lei expressamente assinala (artigo 48.º, n.º 2) —, uma prestação ainda destinada a compensar o prejuízo económico sofrido pelo sinistrado em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho.

E, como adiante melhor se verá, não deixa de ser essa também — porventura até de forma ainda mais impressiva — a função desempenhada pela *prestação para assistência a terceira pessoa*.

Sendo devida, conforme visto já, nos casos em que a lesão resultante do acidente privou o sinistrado da capacidade de prover, por si só, à satisfação das suas necessidades básicas diárias, tal prestação constitui um *reforço* ou um *complemento* do valor da pensão, que visa compensar a *despesa adicional* gerada pelo recurso à assistência permanente de uma terceira pessoa, de que o sinistrado passou a depender na medida inerente à perda da aptidão necessária para tratar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autonomamente da sua pessoa, designadamente para prestar a si próprio os cuidados de higiene, alimentação e locomoção de que carece.

13. Assim vistas as coisas, a resposta à questão de saber se a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa íntegra ou não o conteúdo do direito à *justa reparação* consagrado na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição parece facilitada, seja qual for a direção em que se siga.

Na jurisprudência constitucional, a ideia de que a *«justa reparação»* em face dos danos provocados por acidente de trabalho aponta para um *conceito compreensivo* de *dano laboral* e este para uma conceção *reintegradora* da função do regime especial de proteção dos trabalhadores em caso de infortúnio laboral parece ter sido assumida no Acórdão n.º 433/2016. A propósito da densificação «do direito fundamental dos trabalhadores à *assistência e justa reparação quando vítimas de acidentes de trabalho (e doenças profissionais)*, plasmado no artigo 59.º, n.º 1, alínea *f*), da CRP», afirmou-se aí que «a ideia de justiça na reparação – retirada do próprio léxico da norma constitucional citada – comete o legislador na incumbência de facultar os meios necessários e adequados à efetivação desse direito dos trabalhadores com vista à reparação dos danos sofridos pelas vítimas de um acidente de trabalho, a qual se procura efetiva e verdadeiramente dirigida à superação ou, não sendo tal possível, à compensação dos danos na saúde e na capacidade e aptidão dos trabalhadores para a vida ativa e, em particular, para a atividade laboral». Daí que o conceito de *justa reparação* se não «esgot[e] na atribuição aos trabalhadores de pensões por incapacidade (prestações em numerário), antes incluindo prestações de diferentes tipos, como as reparações em espécie [...]».

Se assim for compreendida a *justa reparação* devida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, o estatuto constitucional da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa parece assegurado. Nos casos em que a materialização dos riscos inerentes à prestação laboral resulte em lesão que incapacite o sinistrado para o trabalho de forma permanente e o torne simultaneamente dependente da assistência permanente de terceira pessoa para acudir às suas necessidades básicas diárias, certas delas essenciais à própria sobrevivência, a justa reparação do dano laboral não poderá deixar de contemplar a atribuição de uma prestação cumulativa, que reflita e compense o correspondente encargo. Conclusão que, diga-se ainda, surgirá tanto mais evidente quanto mais presente se tiver a vinculação do sistema de direitos fundamentais à *dignidade da pessoa humana*, enquanto «*vértice fundante*» daqueles (Acórdão n.º 212/2010).

Ainda que por uma ordem de razões diversa, não é diferente a resposta que se obtém à luz da orientação perfilhada no Acórdão n.º 786/2017, este tirado em Plenário.

De acordo com tal orientação, o «conteúdo do direito consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea *f*), da Constituição, corresponde à função desempenhada pelo instituto da reparação por infortúnio laboral e esta à «reparação do dano estritamente laboral, consubstanciado na perda de capacidade de ganho do trabalhador vítima de acidente de trabalho ou doença profissional». Aquele direito «constitui uma garantia de reparação do dano laboral, o mesmo é dizer, de reconstituição ou de compensação da capacidade de ganho perdida pelo trabalhador em virtude de ter sofrido um acidente de trabalho [...]».

Se, como vimos, é a *pensão anual e vitalícia*, eventualmente acompanhada do *subsídio de elevada incapacidade permanente*, que cabe a reintegração da concreta capacidade de ganho do trabalhador sinistrado, a atribuição de uma prestação destinada a compensar os encargos suportados pelo sinistrado com a contratação de pessoa capaz de lhe prestar a assistência permanente necessária tem a função de *obviar* a que o valor da pensão seja desviado para aquele fim e nele se consuma ou até mesmo esgote. Na ausência de uma prestação suplementar como a que se encontra prevista no artigo 53.º do RAT, o sinistrado que, em consequência do acidente, se confrontasse simultaneamente com a ablação da sua plena capacidade de ganho e a perda da autonomia funcional indispensável à satisfação das suas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

209
11

necessidades básicas diárias, ver-se-ia obrigado a *alocar* pelo menos parte do valor da *pensão* à contratação da assistência requerida pela superação desta situação de dependência, com consequente e simétrica depreciação da compensação pela perda do vencimento que aquela visa representar. Nestas situações, pode mesmo dizer-se que a *pensão* apenas constituirá um mecanismo de *efetiva* reintegração da concreta capacidade de ganho do trabalhador sinistrado *se* e na *medida em que* o custo inerente à superação do estado de dependência em que o acidente o colocou se encontre acautelado por outra via; e, consequentemente, que, verificando-se tal circunstância, a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa constitui uma condição indispensável para que a *pensão* possa funcionar como um *mal sucedâneo* da contribuição antes representada pelo vencimento do sinistrado e, neste sentido, como uma *garantia efetiva da sua subsistência*.

14. Integram-se a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa no conteúdo do direito consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea *f*), da Constituição — que, como este Tribunal afirmou já, tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (Acórdão n.º 612/2008) —, a questão que importa seguidamente resolver é a de saber se o legislador pode fixar-lhe um *limite máximo inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida*.

Para responder a tal questão, há que começar por verificar se é essa a solução que decorre do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, que estabelece como limite máximo do valor da prestação o correspondente de *1,1 LAS*.

Ainda que os respetivos valores possam conjunturalmente aproximar-se, o *LAS* e a *retribuição mínima mensal garantida* constituem grandezas de natureza diversa.

O *LAS* foi criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, tendo passado a constituir, em substituição da retribuição mínima mensal garantida, o referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos *apoios sociais do Estado* e, bem assim, de quaisquer outras despesas e receitas por este realizadas ou cobradas (artigos 2.º e 8.º, n.º 1, da referida Lei). Tendo em conta *esta sua função*, o valor do *LAS* é atualizado anualmente com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de cada ano, ponderados os seguintes indicadores de referência: *(i)* o crescimento real do produto interno bruto (PIB), correspondente à média da taxa do crescimento médio anual dos últimos dois anos, terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a atualização ou no trimestre imediatamente anterior, se aquele não estiver disponível à data de 10 de dezembro; e *(ii)* a variação média dos últimos 12 meses do índice de preços no consumidor (IPC), sem habitação, disponível em dezembro do ano anterior ao que reporta a atualização, ou em 30 de novembro, se aquele não estiver disponível à data da assinatura do diploma de atualização (artigo 4.º da Lei n.º 53-B/2006, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro).

Na medida em que, o direito à justa reparação por acidentes de trabalho continua a ser perspectivado no ordenamento jurídico nacional, «não como um direito à segurança social destinado a proteger os cidadãos em situações de falta ou insuficiência de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, mas como um direito dos trabalhadores no âmbito da legislação do trabalho, baseado num regime de responsabilidade civil do empregador tendo em vista a recuperação do sinistrado, segundo o princípio da restauração natural, ou a fixação de uma compensação pecuniária em caso de morte ou incapacidade para o trabalho, e que pressupõe, como garantia de pagamento, a obrigatoriedade de transferência da responsabilidade do empregador para uma instituição seguradora» (Acórdão n.º 161/2011), pode desde logo questionar-se a adequação funcional do *LAS* para intervir como referencial de cálculo na determinação do limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

Seja como for, para responder à questão que diretamente nos ocupa, importa ter presente o seguinte: no ano de 2010 — o primeiro em que vigorou a Lei n.º 98/2009 —, o *LAS* fixava-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se em € 419,22 (Portaria n.º 1514/2008, de 24 de dezembro), valor que se manteve até ao ano de 2017 (cf. Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro; Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro); no ano de 2017, o IAS voltou a ser atualizado, tendo sido fixado em € 421,32 (Portaria n.º 4/2017, de 3 de janeiro); no ano de 2018, foi atualizado para € 428,90 (Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro) e no ano de 2019 para € 435,76 (Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro); no ano de 2020 subiu para € 438,81 (Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro), valor que se manteve em 2021, tendo sido fixado para o ano de 2022 em €443,20 (Portaria n.º 294/2021, de 13 de dezembro).

O estabelecimento de uma *retribuição mínima mensal garantida* (RMMG) resulta, por sua vez, da concretização pelo Estado da incumbência enunciada na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 59.º da Constituição. Assim, a lei garante aos trabalhadores uma retribuição mínima mensal, seja qual for a modalidade praticada, cujo valor é determinado anualmente por legislação específica, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social, tendo em conta, entre outros fatores, as necessidades dos trabalhadores, o aumento de custo de vida e a evolução da produtividade, tendo em vista a sua adequação aos critérios da política de rendimentos e preços (artigo 273.º, n.ºs 1 e 3, do Código do Trabalho). De acordo com essa ponderação, a RMMG foi fixada: para o ano de 2010 em € 475,00 (Decreto-Lei n.º 5/2010, de 15 de janeiro); para o ano de 2011 em € 485,00 (Decreto-Lei n.º 143/2010, de 31 de dezembro), valor que só voltou a ser atualizado em 2014, subindo para € 505,00, valor que se manteve em 2015 (Decreto-Lei n.º 144/2014, de 30 de setembro); no ano de 2016 foi fixada em € 530,00 (Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31 de dezembro); no ano de 2017 em € 557,00 (Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro); no ano de 2018 em € 580,00 (Decreto-Lei n.º 156/2017, de 28 de dezembro); no ano de 2019 em € 600,00 (Decreto-Lei n.º 117/2018, de 27 de dezembro); no ano de 2020 em € 635,00 (Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21 novembro); no ano de 2021 em € 665,00 (Decreto-Lei n.º 109-A/2020, de 31 de dezembro); finalmente, para o ano de 2022, foi fixada no montante de € 705 (Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro).

Confrontando os valores que, desde a entrada em vigor da Lei n.º 98/2009, foram correspondendo a 1,1 IAS com aqueles que resultaram da atualização da RMMG, verifica-se que os primeiros se situam consideravelmente aquém dos segundos. A *tendência* é mesmo para a acentuação dessa diferença, como o comprovam os anos de 2021 e 2022: em 2021, o diferencial era de € 182,31 (€ 665,00 - € 438,81x1,1), saldando-se atualmente em € 217,48 (€ 705 - €443,20x1,1).

15. Sabendo-se que, no âmbito da Lei n.º 100/97, o valor da prestação suplementar tinha com limite máximo o montante da retribuição mínima mensal garantida (cf. *supra*, o n.º 11), a confrontação da norma sindicada com o direito consagrado na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição pode, à partida, ocorrer por uma de duas vias.

A primeira corresponde a um controlo de constitucionalidade baseado na *proibição do retrocesso social*: alcançado já um certo nível de realização do direito à justa reparação dos trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho, o simples facto de o legislador retroceder nesse nível de efetivação seria suficiente para se ter por constitucionalmente vedada a substituição da solução que constava do artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 100/97, por aquela que atualmente resulta do n.º 1 do artigo 54.º do RÁT.

Tal perspetiva não pode ser, todavia, aceite. Como este Tribunal vem assinalando, «[s]ó seria assim se se admísse uma proibição geral de retrocesso social, em matéria de direitos sociais, no sentido de que nunca poderia ser criado um novo regime legal que pudesse afetar qualquer situação jurídica que se encontrasse abrangida pela lei anterior», o que acarretaria a destruição da «autonomia da função legislativa, cujas características típicas, como a liberdade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitutiva e a autorevisibilidade, seriam praticamente eliminadas se, em matérias tão vastas como os direitos sociais, o legislador fosse obrigado a manter integralmente o nível de realização e a respeitar em todos os casos os direitos por ele criados» (Acórdão n.º 575/2014).

Negada a «autonomia normativa da proibição do retrocesso — isto é, assente que «dela não se retira qualquer parâmetro próprio de controlo da afetação negativa dos direitos sociais» (Acórdão n.º 794/2013) —, a consequência só pode ser uma: a verificar-se, a inconstitucionalidade da norma sindicada não resultará do simples facto de o legislador de 2009, através da substituição dos referenciais que operou, ter permitido que o montante máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa retrocedesse para um valor significativamente aquém daquele que se obtinha por aplicação da solução anterior; só poderá resultar de uma resposta afirmativa à questão de saber se, nesse retrocesso, foi ou não indevidamente afetado o próprio direito à *justa reparação* dos trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho.

É o que se procurará determinar nos pontos seguintes.

16. É pacífica na jurisprudência constitucional a visão segundo a qual o legislador dispõe de alguma margem de livre conformação na concretização do direito à justa reparação por acidentes de trabalho, consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição.

Para determinar o âmbito dessa liberdade e, sobretudo, verificar se os respetivos limites foram inobservados na edição da norma cuja aplicação foi recusada nos autos são duas as possibilidades que se abrem.

A primeira assenta na ideia de que o direito à justa reparação em caso de acidentes de trabalho apresenta natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Assim, tendo presente que constituem normas restritivas de direitos, liberdades e garantias aquelas que «encurtam o seu conteúdo e alcance», originando o «estreitamento do próprio “conteúdo” do direito constitucional» (Acórdão n.º 413/1989), o que importará essencialmente determinar é se, ao permitir que o valor máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa venha a situar-se abaixo do montante da retribuição mínima mensal garantida, a solução sindicada veio fragilizar a posição jurídica do sinistrado em acidente laboral, inviabilizando-lhe a obtenção de uma reparação que possa ser considerada justa, em violação do disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição (neste sentido, *u.* os Acórdãos n.ºs 147/2006, 59/2007 e 161/2009).

Seguindo-se esta via, parece que a resposta só poderá ser afirmativa. É certo que, incorporando o sistema português um modelo de transferência obrigatória da responsabilidade pela reparação dos danos provocados por acidente de trabalho para uma entidade seguradora (artigo 79.º, n.º 1, do RAT), a evolução do regime legal de proteção em caso de infortúnio laboral vem refletindo também, como vimos (cf. *supra*, o n.º 8.), a preocupação em preservar um certo equilíbrio entre «benefícios» e «financiamento», de forma a não pôr em causa a competitividade das empresas, bem como a criação e manutenção dos postos de trabalho. Simplesmente, até por estar em causa a garantia da *integridade* da própria *pensão* enquanto prestação reintegradora da concreta capacidade de ganho do trabalhador vítima de acidente laboral, tal interesse não tem peso suficiente para legitimar o abaixamento do limite máximo da prestação suplementar devida em caso de incapacitação funcional profunda para um nível inferior ao da retribuição mínima mensal garantida. Isto é, aquela que o sinistrado terá, ele próprio, de assegurar sempre que a situação de dependência originada pela lesão resultante de acidente de trabalho exija a assistência permanente de terceira pessoa durante oito horas diárias (artigo 203.º, n.º 1, do Código de Trabalho).

A outra via possível, para que remete a jurisprudência mais recente deste Tribunal, assenta, por sua vez, na ideia de que «o direito à assistência e justa reparação em caso de infortúnio laboral integra a classe dos direitos fundamentais a prestações *normativas*, ou seja, a que o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador institua regimes jurídicos constitutivos de determinados bens, direitos que se traduzem, em primeira linha, num dever de ação legislativa do Estado. Em virtude dele, «[o Estado] está vinculado a prever, por via legislativa, a obrigação de reparação e a assistência... por parte da entidade patronal (ou de outra entidade que se lhe substitua)...» (Acórdão n.º 599/2004). Trata-se, por natureza, de um direito de pendor *positivo*, correlativo de um dever estadual de legislar (Acórdão n.º 786/2017).

Sob tal enquadramento, a questão de constitucionalidade suscitada pela norma sindicada converte-se num problema de violação da *proibição da proteção deficitária ou insuficiente*. Mais concretamente, no problema de saber se, ao estabelecer para a prestação suplementar um limite máximo que pode vir a situar-se aquém do montante correspondente à retribuição mínima mensal garantida, o legislador de 2009 não apenas reduziu o nível de proteção alcançado em 1997, como, em resultado dessa redução, acabou por situar a ordem jurídica *aquém* do nível mínimo de proteção do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, imposto pela alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição.

A resposta é uma vez mais afirmativa.

Não se ignora que a função dos direitos fundamentais enquanto a direitos a prestações normativas, associada ao princípio da proibição da insuficiência, não impõe ao legislador a colocação do direito infraconstitucional no *ponto ótimo* ou *gran ideal* de efetivação do conteúdo do direito económico ou social de que se trate; apenas o impede de conceder um nível de satisfação que, tudo visto e ponderado, nomeadamente a liberdade de conformação do legislador, se revele *deficitário* ou *insuficiente*. No mínimo, tal exigência pressupõe uma proteção que não seja apenas aparente ou ilusória, mas antes efetiva e eficaz. É aqui que reside a medida do *controlo jurisdicional*: tal controlo destina-se a verificar se certa norma assegura ao direito fundamental em causa, não uma *proteção plenamente eficiente*, mas uma *proteção suficientemente eficiente* tendo em conta o conteúdo que a Constituição lhe assinala.

Ora, nos casos em que, em consequência da lesão em que se materializou o risco inerente à prestação laboral, o trabalhador se vê simultaneamente confrontado com supressão da sua plena capacidade de ganho e a perda da autonomia funcional necessária à satisfação das necessidades básicas diárias, a efetivação do direito à justa reparação a que alude a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição não pode deixar de pressupor a atribuição de uma *prestação suplementar da pensão em valor congruente* com a necessidade de contratação da assistência de terceira pessoa.

Nesta hipótese, em que a *proteção plenamente eficiente* corresponderia à ausência de qualquer limite máximo à graduação do valor da prestação suplementar de modo a permitir o ressarcimento da integralidade da despesa que o sinistrado suportará com a contratação de terceira pessoa, a *proteção suficientemente eficiente* pressupõe que aquele limite máximo, a existir, seja fixado levando em conta não menos do que o valor da retribuição mínima mensal garantida praticada no mercado de trabalho — isto é, aquele com que o sinistrado terá de contar para assegurar a assistência de que carece. Que é esse o referencial pressuposto pela concretização suficientemente eficiente do direito à *justa reparação* em caso de acidente de trabalho é conclusão tanto mais evidente quanto presente se tiver que o limite máximo da pensão suplementar tenderá a ser atingido apenas nos casos mais graves, graduando-se em sentido inverso o restante universo de casos (cf. *supra*, o n.º 11).

Em suma: seja vista como um estreitamento do conteúdo do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, seja encarada como uma solução deficitária do ponto de vista do nível de efetivação daquele direito que a Constituição impõe ao legislador, há que concluir que a norma sindicada é incompatível com o que dispõe o artigo 59.º, n.º 1, alínea *f*), da Lei Fundamental, e, consequentemente, que o presente recurso não deverá obter provimentos».



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 151/2022

Processo n.º 216/2020

3.ª Secção

Relator: Cons.ª Joana Fernandes Costa

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

I – RELATÓRIO

1. Nos presentes autos, vindos do Tribunal da Relação de Évora, em que é recorrente o MINISTÉRIO PÚBLICO e recorridos MÁRIO FILIPE TAVARES CARVALHO e FAMSER – ASSOCIAÇÃO DE APOIO A FAMÍLIAS DESFAVORECIDAS, foi interposto recurso, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional (em seguida, «LTC»), do acórdão proferido por aquele Tribunal, em 13 de fevereiro de 2020, que recusou a aplicação do «art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009, ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida», com fundamento na violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição.

2. Em consequência de acidente de trabalho que vitimou o aqui recorrido, foi instaurado o competente processo no Juízo do Trabalho de Beja, no âmbito do qual foi obtido acordo parcial entre as partes, com reconhecimento do evento como acidente de trabalho, donexo causal entre o acidente e as lesões sofridas pelo sinistrado, originadoras de uma incapacidade parcial permanente (IPP) de 80%, com incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual (IPATH) desde a alta clínica, ocorrida em 05.12.2016, bem como do valor da retribuição auferida pelo mesmo.

Tendo os autos prosseguido para a fase contenciosa, foi proferida sentença que condenou a seguradora demandada: (i) no pagamento de da quantia de € 17.715,54, a título de reparação pela aquisição de viatura adaptada às necessidades do sinistrado; (ii) do pagamento de uma prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, no valor mensal, à data da alta clínica, de € 230,57, a pagar 14 vezes ao ano, com atualizações devidas desde 01.01.2017; e (iii) a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manter avaliações médicas e/ou assistência regulares ao sinistrado, suportando as despesas com as mesmas e com a medicação.

Inconformada, a seguradora interpôs recurso desta decisão para o Tribunal da Relação de Évora, tendo o sinistrado, ora recorrido, interposto recurso subordinado.

Por acórdão proferido em 13 de fevereiro de 2020, o Tribunal da Relação de Évora negou provimento ao recurso interposto pela seguradora e concedeu parcial provimento ao recurso subordinado, fixando a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa no valor mensal, em 05.12.2016, de € 265,00, atualizado desde 01.01.2017 de acordo com as alterações do valor da retribuição mínima mensal garantida e a pagar 14 vezes ao ano, acrescendo os juros pelo modo fixado na sentença.

3. No segmento que aqui releva, lê-se no acórdão recorrido o seguinte:

«[...]

Do valor da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa

Argumenta o sinistrado, no recurso subordinado que interpôs, que estando demonstrado que necessita dos cuidados de terceira pessoa, em 4 horas diárias, o valor mensal fixado a título de prestação suplementar para assistência a terceira pessoa (€ 230,57 x 14, com referência à data da alta definitiva, ocorrida em 05.12.2016, com atualizações devidas desde 01.01.2017) não lhe permite suportar o vencimento de um(a) empregado(a) doméstico(a), à razão de 4 horas por dia.

Mais argumenta que o limite máximo de 1,1 IAS fixado no art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009 é inconstitucional, por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, contido no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição.

Vejamos.

No art. 19.º n.º 1 da anterior Lei de Acidentes de Trabalho (Lei 100/97, de 13 de Setembro), estipulava-se que a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa tinha um valor mensal “não superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico.” No atual regime, esse limite máximo foi fixado em 1,1 IAS – art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009.

O indexante dos apoios sociais (IAS) foi criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de Dezembro, como “referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legislativos ou regulamentares” – art. 2.º n.º 1 deste diploma.

Serve, pois, de base ao cálculo das prestações sociais da Segurança Social, mas também é utilizado para o cálculo de receitas do Estado, como deduções no IRS¹⁵⁾, mínimo de existência – que o art. 70.º n.º 1 do Código do IRS afirma equivaler à disponibilidade de um rendimento líquido de imposto de 1,5 x 14 x IAS – ou ainda de base de incidência das contribuições à



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segurança Social^[6].

É também utilizado como base de cálculo da isenção no pagamento de taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde, concedido a utentes em situação de insuficiência económica, que o art. 6.º n.º 1 do DL 113/2011, de 29 de Novembro, considera aqueles que integram “agregado familiar cujo rendimento médio mensal seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS.”

Importa recordar que o indexante dos apoios sociais (IAS) estava fixado para o ano de 2009 em € 419,22, e que a sua atualização esteve suspensa^[7] até 2016; em 2017 foi atualizado para € 421,32, em 2018 para € 428,90, em 2019 para € 435,76 e em 2020 para € 438,81.^[8] Consequentemente, o limite máximo estabelecido no mencionado art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009 manteve-se em € 461,14 entre 2009 e 2016, subiu para € 463,46 em 2017, para € 471,79 em 2018, para € 479,34 em 2019, encontrando-se fixado em € 482,69 para o ano de 2020.

Por seu turno, a retribuição mínima mensal garantida sofreu outra evolução: em 2009 estava fixada em € 450,00; em 2010 subiu para € 475,00; entre 01.01.2011 e 30.09.2014 manteve-se em € 485,00; entre 01.10.2014 e 31.12.2015 subiu para € 505,00; em 2016 para € 530,00; em 2017 para € 557,00; em 2018 para € 580,00; em 2019 para € 600,00; e no ano de 2020 está fixada em € 635,00.^[9]

Comparando a evolução do limite máximo estabelecido para a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa com a evolução da retribuição mínima mensal garantida, verifica-se que aquela apenas foi ligeiramente superior no ano de 2009, passando a situar-se em valor inferior logo em 01.01.2010, com a diferença a acentuar-se nos anos seguintes, sendo no ano de 2020 a diferença entre os dois valores já de € 152,31.

Significa isto que um sinistrado – afetado de graves sequelas que o impedem de, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias, envolvendo os atos relativos a cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção (art. 53.º n.ºs 2 e 5 da Lei 98/2009) – e a quem é reconhecido, porque dela carece, o direito a uma prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, acaba por receber um valor que, objetivamente, não lhe permite contratar um trabalhador que lhe preste tal assistência.

Para além da indignidade de se atribuir um valor para assistência a terceira pessoa que não permite contratar quem a preste, coloca-se o sinistrado, nestas situações normalmente já gravemente afetado na sua saúde física e psíquica e com muito acentuada perda da sua capacidade de ganho, numa situação de maior desfavor, sendo obrigado a alocar parte de outras indemnizações ou pensões, a que tem direito para outros fins, ao pagamento da retribuição devida ao terceiro que lhe vai prestar a necessária assistência.

Ademais, o valor máximo estabelecido no art. 54.º n.º 1 da Lei 8/2009 mostra-se inferior a patamares que a legislação reconhece, para outros fins, como mínimo de existência ou situação de insuficiência económica, como sucede para fins de IRS ou para isenção de taxas moderadoras no SNS – 1,5 o valor do IAS – colocando assim os sinistrados em acidente de trabalho que necessitam de assistência a terceira pessoa em situação de clara desvantagem económica na contratação de trabalhador que lhes preste tal benefício.

Conclui-se, pois, que o art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009, ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, assim colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dessa assistência, é inconstitucional, por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição.

Recusando-se, pois, a aplicação da mencionada norma, com fundamento em inconstitucionalidade, tomando como base de cálculo o valor da retribuição mínima mensal garantida à data da alta – tal como era a solução do art. 19.º n.º 1 da Lei 100/97 – e ponderando, ainda, que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa deve ser fixada em função do tempo necessário a essa assistência e paga durante 14 vezes por ano⁽¹⁰⁾, deverá esta prestação fixar-se, à data da alta (05.12.2016) em € 530,00 x 4/8 = € 265,00, paga 14 vezes por ano, e atualizada conforme a evolução da retribuição mínima mensal garantida.»

4. O Ministério Público interpôs recurso desta decisão, requerendo a apreciação da «*norma constante no 54.º n.º 1 da Lei n.º 98/2009 [...] quando interpretada no sentido de que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, «colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência».*»

5. Pronunciando-se pela procedência do recurso, o recorrente alegou nos seguintes termos:

«1. Da interposição do recurso obrigatório de constitucionalidade por parte do Ministério Público

Vem o presente recurso obrigatório de constitucionalidade, interposto pelo Ministério Público no Tribunal da Relação de Évora, do Acórdão proferido pela Secção Social deste Tribunal, em 13 de fevereiro de 2020, no processo de recurso n.º 328/16.8T8BJA.E1, que recusou a aplicação da norma constante do n.º 1 do artigo 54º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, por considerar que esta norma «(...) ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, assim colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência, é inconstitucional, por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59º n.º 1 al. f) da Constituição»

O recurso foi interposto ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70º, do n.º 1 do artigo 71º, da alínea a) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 72º e dos artigos 75º, 75º-A, todos da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional).

2. Do Objeto do Recurso

A recusa de aplicação do n.º 1 do artigo 54º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, como já se referenciou supra, fundou-se na consideração de que esta norma «(...) ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, assim colocando o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica e impedindo-o de beneficiar dessa assistência, é inconstitucional, por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59º n.º 1 al. f) da Constituição».



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, (diploma que regulamenta o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), é relativo ao montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa e estipula que a mesma é fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS (Indexante dos Apoios Sociais).

Ou seja, o que determina que o limite máximo desta prestação suplementar possa ser superior ao valor da retribuição mínima mensal garantida, é o facto de a lei impor que o cálculo do mesmo se faça por referência ao valor máximo de 1,1 do IAS (Indexante dos Apoios Sociais).

Assim parece-nos podermos considerar como objeto do recurso a apreciação da constitucionalidade do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, quando determina que a referência para o cálculo da prestação suplementar para a assistência a terceira pessoa seja o valor de 1.1 do IAS, sendo este o seu limite máximo.

O preceito constitucional em causa, nos termos do Acórdão recorrido, é a alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa.

3. Da apreciação do mérito do recurso

[...]

3.3.1. A Lei n.º 98/2004, de 4 de setembro, veio regulamentar o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

Procedeu à revogação da Lei n.º 100/97, de 13 de setembro (regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais) e demais legislação que vigorou até então no que respeita às matérias em causa, como o Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril (regulamenta a Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, no que respeita à reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho); o Decreto-Lei n.º 248/99, de 2 de julho (procede à reformulação e aperfeiçoamento global da regulamentação das doenças profissionais em conformidade com o novo regime jurídico aprovado pela Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, e no desenvolvimento do regime previsto na Lei n.º 28/84, de 14 de agosto).

Por esta forma, a Lei n.º 98/2004, de 4 de setembro introduziu um novo regime, respeitando uma abordagem jurídica integrada e articulada, na perspetiva de um sistema coerente dos institutos em presença.

Assim, sem prejuízo de não se ter pretendido romper totalmente com o regime anteriormente estabelecido, como se refere na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 786/X - apresentado pelo grupo parlamentar do PS, que serviu de documento base ao diploma da Lei que, entretanto, veio a ser aprovada pela AR (in Diário da República n.º 172/2009, Série I de 2009-09-04) - visou-se essencialmente "... proceder a uma sistematização das matérias que o integram, organizando-o de forma mais inteligível e acessível, e corrigir os normativos que se revelaram desajustados na sua aplicação prática, quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista constitucional e legal, como é exemplo o caso da remição obrigatória de pensão por incapacidade parcial permanente".

Assumiu-se, pois, claramente "... a dimensão inovatória de regular a intervenção do serviço público competente para o emprego e formação profissional no processo de reabilitação profissional dos trabalhadores, na avaliação da respetiva situação, em apoios técnicos e



1

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

financeiros para a adaptação do posto de trabalho e na formação profissional promovida pelo empregador, na elaboração de um plano de reintegração profissional do trabalhador e em acordos de cooperação com diversas entidades com vista à reintegração do trabalhador sinistrado”.

Do mesmo modo se assumiu a natureza inovatória de um novo regime de reparação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, designadamente no que concerne a aspetos tão importantes como os que expressamente se indicam de seguida:

“- Aperfeiçoa o conceito de acidente de trabalho, que passa a abranger o acidente de trabalho que se verifique nos trajetos normalmente utilizados pelo trabalhador, bem como o acidente ocorrido fora do local de trabalho quando no exercício do direito de reunião ou de atividade de representante dos trabalhadores, nos termos previstos no Código do Trabalho;

- Reconhece à família do trabalhador sinistrado o direito a apoio psicoterapêutico, sempre que necessário;

- Prevê a atribuição de pensão calculada nos termos aplicáveis aos casos em que não haja atuação culposa do empregador, quando o acidente tenha sido provocado pelo empregador, seu representante ou entidade por aquele contratada, ou resultar de incumprimento de regras de segurança e saúde no trabalho, já que não faz sentido que, o sinistrado nestas circunstâncias não tenha direito à pensão a que tem direito sempre que o acidente não é devido a culpa daquele;

- Reconhece ao beneficiário legal do sinistrado o direito ao pagamento de transporte sempre que for exigida a sua comparência em tribunal, consagrando-se um procedimento que já é corrente;

- Prevê que a reabilitação e reintegração profissional e a adaptação do posto de trabalho sejam garantidas ao trabalhador vítima de acidente de trabalho ou afetado por doença profissional, cabendo ao empregador assegurar a sua ocupação e criar condições para a sua integração no mercado de trabalho;

- Consagra a atribuição ao sinistrado de um subsídio para a frequência de ações no âmbito da reabilitação profissional, direito não previsto na legislação precedente relativamente a sinistrados por acidente de trabalho;

- Estabelece o direito a pensão por morte do sinistrado a pessoa que tenha celebrado casamento declarado nulo ou anulado, bem como, a exclusão de pessoa que tenha sido excluída da sucessão por indignidade e deserdação, situações até ao momento apenas reguladas para a doença profissional;

- Elimina a regra que determina que a pensão por acidente de trabalho só pode ser revista nos 10 anos posteriores à sua fixação, passando a permitindo-se a sua revisão a todo o tempo tal como já sucede no regime de reparação das doenças profissionais;

- Altera o regime de remição de pensões, seguindo a recente jurisprudência do Tribunal Constitucional quanto a esta matéria e esclarece que o regime da remição de pensão por doença profissional é sempre facultativo e só é admissível no caso de doenças profissionais sem caráter evolutivo.

- Regula a prestação de trabalho a tempo parcial e da licença para formação ou novo emprego de trabalhador vítima de acidente de trabalho ou afetado por doença profissional;

- Estabelece e desenvolve regras relativas à intervenção do serviço público competente para o emprego e formação profissional no processo de reabilitação profissional dos trabalhadores.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em conclusão: A Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, caracteriza-se pela sua natureza essencialmente inovatória, principalmente no que respeita à matéria dos acidentes de trabalho, sendo visível a preocupação do legislador na definição e consagração de um sistema legislativo coerente e articulado, em consonância com outros diplomas relativos a matérias de natureza similar.

3.3.2. Da natureza da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa

O artigo 23º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro consagra como princípio geral relativo ao direito à reparação, decorrente de acidente de trabalho, duas modalidades de prestação; ou seja, a prestação em espécie que abrange “as prestações de natureza médica, cirúrgica, farmacêutica, hospitalar e quaisquer outras, seja qual for a sua forma, desde que necessárias e adequadas ao restabelecimento do estado de saúde e da capacidade de trabalho ou de ganho do sinistrado e à sua recuperação para a vida ativa” – especificadas no artigo 25º do mesmo diploma – e a prestação em dinheiro, que integra “indenizações, pensões, prestações e subsídios previstos na presente lei”.

Ora, nos termos da alínea h) do artigo 47º, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa está compreendida como uma prestação em dinheiro, à semelhança da indemnização por incapacidade temporária para o trabalho, da pensão provisória, da indemnização em capital e pensão por incapacidade permanente para o trabalho, do subsídio por situação de elevada incapacidade permanente, do subsídio por morte, do subsídio por despesas de funeral, da pensão por morte, da prestação suplementar para assistência de terceira pessoa, do subsídio para readaptação de habitação, do subsídio para a frequência de ações no âmbito da reabilitação profissional necessárias e adequadas à reintegração do sinistrado no mercado de trabalho.

O cálculo e a definição das prestações em dinheiro fazem-se com recurso a determinados critérios e referenciais previstos na lei, enquanto as prestações em espécie pressupõem a assunção do valor integral respetivo.

Nesse sentido, a Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, veio introduzir, como valor referencial para cálculo de diversas das prestações em dinheiro aí previstas, o Indexante dos Apoios Sociais, como se estabelece no n.º 2 do artigo 47º quando dispõe, relativamente à acumulação do subsídio previsto na alínea j) com as prestações referidas nas alíneas a), b), c) e i) do número 1 do mesmo artigo, “... não podendo no seu conjunto ultrapassar, mensalmente, o montante equivalente a seis vezes o valor de 1,1 do indexante de apoios sociais (IAS)”.

O mesmo acontece, aliás, no que respeita ao cálculo do subsídio por situações de elevada incapacidade permanente, previsto no artigo 67º, do subsídio para readaptação de habitação, previsto no artigo 68º, e do subsídio para frequência de ações no âmbito da reabilitação profissional, previsto no artigo 69º.

À semelhança destas situações, também o montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se apura por referência ao valor do IAS, tendo como limite máximo o índice de 1,1, conforme dispõe o artigo 54º, ora em análise, que dispõe o seguinte:

Artigo 54.º

Montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa

1 - A prestação suplementar da pensão prevista no artigo anterior é fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS.

2 - Quando o médico assistente entender que o sinistrado não pode dispensar a assistência de uma terceira pessoa, deve ser-lhe atribuída, a partir do dia seguinte ao da alta e até ao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

momento da fixação da pensão definitiva, uma prestação suplementar provisória equivalente ao montante previsto no número anterior.

3 - Os montantes pagos nos termos do número anterior são considerados aquando da fixação final dos respetivos direitos.

4 - A prestação suplementar é anualmente atualizável na mesma percentagem em que o for o IAS.

Verifica-se, assim, que o critério utilizado pelo legislador para cálculo do montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa é comum ao utilizado para cálculo de outras prestações em dinheiro previstas no mesmo diploma.

3.3.3. O artigo 53º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, consagra a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa como uma prestação suplementar da pensão que se destina a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontre ou venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho, em consequência de lesão resultante de acidente.

Tem, pois, esta prestação uma natureza necessariamente suplementar destinando-se a compensar os encargos, não se podendo, assim, considerar como finalidade da mesma o pagamento integral dos custos decorrentes da assistência a terceira pessoa.

Estaremos, antes, perante uma prestação de certa forma assistencial, de natureza protetiva.

3.3.4 Como escreve Luís Menezes Leitão in “A reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho”, publicado em Estudos do Instituto de Direito do Trabalho, (pág.538-581), referindo-se à natureza jurídica da reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho “...*Da análise que efetuámos pensamos poder concluir que o regime jurídico atualmente consagrado se afasta do sistema de responsabilidade pelo risco.*

Efetivamente, as características que atrás examinámos não são as da responsabilidade civil. Nesta a indemnização deve, em princípio reparar integralmente o dano sofrido pela vítima (art 562º do Código Civil) sendo portanto proporcional a esse prejuízo. Esse dano é, no entanto, livremente apreciado pelo Tribunal, não podendo a reparação atribuída exceder o pedido do lesado.

No regime jurídico dos acidentes de trabalho, como vimos, a indemnização é calculada em abstrato com base em tarifas legais abaixo da medida do dano. Os juízes não têm, em consequência, qualquer poder de apreciação, tendo de determinar a indemnização com base numa tabela precisa, calculada em função da retribuição-base, da gravidade e da duração da incapacidade para o trabalho (20º e ss. da Lei 100/97)

Pensamos, por isso, que o regime jurídico dos acidentes de trabalho é estranho ao instituto da responsabilidade civil.

Qual será então o fundamento da reparação atribuída em sede de acidentes de trabalho? Verificámos atrás que essa reparação tem um carácter híbrido, simultaneamente indemnizatório e alimentar. Vimos também que essa reparação tem como ponto de partida e ponto de chegada a situação de dependência económica do trabalhador da sua prestação de trabalho. O que a lei vem garantir é que essa situação não seja afetada pela superveniência de qualquer acidente.

O seu fundamento terá, portanto, de ser o reconhecimento legislativo de um direito absoluto do trabalhador a sua segurança à semelhança do sistema da Segurança Social. No domínio na legislação dos acidentes de trabalho o dano só revela se e enquanto atenta contra a segurança económica do trabalhador.

A lei vai evitar que o acidente provoque a sua ruína económica atribuindo-lhe uma reparação.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O processo através do qual a lei atribui uma tutela desse direito à segurança é a imposição de um dever jurídico à entidade patronal. Tendo esse direito à segurança caráter de direito absoluto discordamos, como aliás referimos atrás, que o dever jurídico que incumbe a entidade patronal tenha por base o contrato de trabalho. Segundo pensamos, trata-se de uma obrigação imposta por lei e fundada em razões de solidariedade social. A sua imposição à entidade patronal, funda-se numa presunção de capacidade económica, derivada da utilização do fator trabalho por essa entidade. Pensamos, por isso, que esse dever se pode qualificar como um dever de assistência social.

Como podemos verificar o regime dos acidentes de trabalho limita-se a tutelar a segurança económica do trabalhador, atribuindo uma reparação mínima do dano emergente do acidente, quando essa reparação não possa ser obtida através das regras da responsabilidade civil. Não é, no entanto, afastada a aplicação deste instituto uma vez que, como vimos, este assegura uma reparação integral do dano. Daí que o dever de assistência social que cabe à entidade patronal se reduza a um conteúdo mínimo quando se consegue imputar o dano a um responsável. No entanto, quando esse responsável é a entidade patronal essa responsabilidade é limitada devido à sua oneração com o dever de assistência social.”

Não pretendendo, neste momento, tomar posição quanto à totalidade da tese defendida por este autor – não maioritária no âmbito da doutrina sobre a matéria – retemos, no entanto, em concordância, a expressão relativa à natureza híbrida, simultaneamente indemnizatória e alimentar, do fundamento da reparação atribuída em sede de acidentes de trabalho, o que se reflete, com especial incidência na prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

A este propósito, será de atentar no que se escreve na “Constituição Portuguesa Anotada”, (2005), de Jorge Miranda e Rui Medeiros, a fls. 610/611, em anotação VIII ao artigo 59º:

“Em rigor, o direito dos trabalhadores a assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional – como, aliás, o direito dos trabalhadores a assistência material, quando involuntariamente se encontram em situação de desemprego – podia igualmente ser perspectivado à luz do direito à segurança social. A Constituição pretende, no entanto, no artigo 59º, configurar estes direitos ainda como direitos dos trabalhadores. Por isso, na anotação ao artigo 56º, concluiu-se, designadamente, que se integra também no âmbito da legislação do trabalho a matéria dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais”.

Neste sentido a própria Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, no n.º 2 do seu artigo 1º estabelece que “sem prejuízo do disposto no capítulo iii, às doenças profissionais aplicam-se, com as devidas adaptações, as normas relativas aos acidentes de trabalho constantes da presente lei e, subsidiariamente, o regime geral da segurança social.”

3.3.5. Indexante dos Apoios Sociais

O Indexante dos Apoios Sociais foi criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de dezembro, a par de novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social, como referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legislativos ou regulamentares.

Pretendeu-se uniformizar os critérios referenciais para apuramento dos montantes das diversas prestações sociais, afastando-os da indexação ao salário mínimo.

Passou, assim, a ser utilizado em diversos subsídios, prestações sociais e apoios do Estado, como o Rendimento Social de Inserção (RSI), o montante do subsídio social de desemprego, o limite mínimo do subsídio de doença e o valor das prestações por morte ou por despesas de funeral, por exemplo. Este referencial é, também, tido em conta para definir que níveis de rendimentos conferem isenção de taxas moderadoras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Atendendo à finalidade inovatória, por um lado, e ao objetivo de consagração de um sistema integrado e coerente, por outro, subjacentes à Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, considera-se como adequada a adoção por este diploma, do mesmo referencial utilizado no cálculo de outras prestações de natureza social do Estado. Tanto mais, quando se considera a natureza jurídica das prestações ora em análise, perspetivada na vertente social, que a respetiva inserção na legislação do trabalho não lhe retira.

5. A questão incide em apurar se o montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, calculado por referência ao IAS e tendo como limite máximo o valor de 1,1, se compagina no conceito de assistência e justa reparação, previsto na alínea f) do artigo 59º da Constituição da República Portuguesa.

Ora, esta prestação constitui, somente, uma das componentes da totalidade da reparação a que as vítimas de acidente de trabalho têm direito, não a esgotando e não se consubstanciando, sequer, como a mais relevante.

Como vimos supra, e decorre da letra da lei, a sua natureza é necessariamente suplementar, face às demais prestações, designadamente à pensão por incapacidade permanente e a sua finalidade destina-se à compensação, e não ao pagamento integral, dos encargos decorrentes da necessidade de assistência a terceira pessoa.

O seu montante, obtido por referência ao IAS - e não ao RMG - e tendo como limite máximo o índice de 1,1, não só não prejudica a essência da finalidade da assistência e justa reparação, encarada na sua globalidade, às vítimas de acidente de trabalho, como corresponde, por si só e em concreto, ao objetivo de prestação de assistência a que por lei se destina.

Aliás a referência ao RMG, nem sempre se mostrou como mais favorável ao sinistrado, como o próprio Acórdão o reconhece, quando faz a comparação entre os dois regimes.

Em conclusão: o montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa obtido por recurso referencial ao valor de 1,1 do IAS, como consagrado Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, no n.º 1 do artigo 54º - pese embora a diferença do montante da prestação calculada por referência ao RMG - consubstancia-se nos parâmetros dos objetivos legais de uma assistência digna, bem como da justa reparação, às vítimas de acidente de trabalho, consagrada constitucionalmente, no artigo 59º da Constituição da República Portuguesa.

6. Pelas mesmas razões se considera que a alteração legislativa que determinou a alteração relativa ao critério para cálculo do montante da prestação, e a conseqüente opção do legislador pelo critério referencial ao limite máximo de 1,1 do IAS, porque não coloca em causa, na sua essência, os direitos das vítimas de acidente de trabalho, garantidos pela Constituição da República Portuguesa, se situa no âmbito dos poderes de conformação legislativa permitidos constitucionalmente.

7. Assim, por tudo o exposto, deve considerar-se como constitucionalmente conforme o n.º 1 do artigo 54º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, quando determina que a referência para o cálculo da prestação suplementar para a assistência a terceira pessoa seja o valor de 1.1 do IAS, sendo este o seu limite máximo.

8. Conclusões:

8.1 A Lei n.º 98/2004, de 4 de setembro, veio regulamentar o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

8.2. Ao introduziu um regime respeitador de uma abordagem jurídica integrada e articulada,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

na perspetiva de um sistema coerente dos institutos em presença, a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, assume uma natureza essencialmente inovatória, principalmente no que respeita à matéria dos acidentes de trabalho.

8.3. O artigo 23º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, consagra como princípio geral relativo do direito à reparação, decorrente de acidente de trabalho, duas modalidades de prestação: a prestação em espécie e a prestação em dinheiro.

8.4. Nos termos da alínea h) do artigo 47º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa está compreendida como uma prestação em dinheiro.

8.5. O cálculo e a definição das prestações em dinheiro fazem-se com recurso a determinados critérios e referenciais previstos na lei, enquanto as prestações em espécie pressupõem a assunção do valor integral respetivo.

8.6. A Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, veio introduzir como valor referencial para cálculo de diversas das prestações em dinheiro o Indexante dos Apoios Sociais, estabelecendo, designadamente, que o montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se apura por referência ao valor de 1,1 do IAS como limite máximo, conforme dispõe o artigo 54º do mesmo diploma, ora em apreciação.

8.7. O critério utilizado pelo legislador para cálculo do montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa é comum ao utilizado para cálculo de outras prestações em dinheiro previstas no mesmo diploma.

8.8. O artigo 53º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, consagra a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa como uma prestação suplementar da pensão que se destina a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontre ou venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho, em consequência de lesão resultante de acidente.

8.9. Tem, pois, esta prestação uma natureza necessariamente suplementar destinando-se a compensar os encargos, não se podendo assim considerar como finalidade da mesma o pagamento integral dos custos decorrentes da assistência a terceira pessoa.

Estatemos, antes, perante uma prestação de certa forma assistencial, de natureza protetiva e suplementar às demais prestações devidas.

8.10. Podendo considerar-se que o fundamento da reparação atribuída em sede de acidentes de trabalho, quando falamos de prestações como a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, assume, em parte, uma natureza assistencial e reparadora.

8.11. O Indexante dos Apoios Sociais foi criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de dezembro, a par de novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social, como referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legislativos ou regulamentares.

8.12. Pretendeu-se uniformizar os critérios referenciais para apuramento dos montantes das diversas prestações sociais, afastando-os da indexação ao salário mínimo, passando a ser utilizado em diversos subsídios, prestações sociais e apoios do Estado, como o Rendimento Social de Inserção (RSI), o montante do subsídio social de desemprego, o limite mínimo do subsídio de doença e o valor das prestações por morte ou por despesas de funeral, sendo tido em conta para definir que níveis de rendimentos conferem isenção de taxas moderadoras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.13. Atendendo à finalidade inovatória, por um lado, e ao objetivo de consagração de um sistema integrado e coerente, por outro, subjacentes à Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, considera-se como adequada a adoção por este diploma, do mesmo referencial utilizado no cálculo de outras prestações de natureza social do Estado, tanto mais quando se considera a natureza jurídica da prestação ora em análise.

8.14. O montante da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa, obtido por recurso referencial ao IAS, como consagrado Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, no n.º 1 do artigo 54º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro - pese embora a diferença do montante da prestação calculada por referência ao RMG, nem sempre superior - consubstancia-se nos parâmetros dos objetivos legais de uma assistência digna, bem como da justa reparação, às vítimas de acidente de trabalho, consagrada constitucionalmente, no artigo 59º da Constituição da República Portuguesa.

8.15. Pelas mesmas razões se considera que a mudança legislativa que determinou a alteração relativa ao critério para cálculo do montante da prestação, e a consequente opção do legislador pelo critério referencial ao limite máximo de 1,1 do IAS, porque não coloca em causa, na sua essência, os direitos das vítimas de acidente de trabalho, garantidos pela Constituição da República Portuguesa, se situa no âmbito dos poderes de conformação legislativa permitidos constitucionalmente.

8.16. Assim, por tudo o exposto, deve considerar-se como constitucionalmente conforme o n.º 1 do artigo 54º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, quando determina que a referência para o cálculo da prestação suplementar para a assistência a terceira pessoa seja o valor de 1.1 do IAS, sendo este o seu limite máximo.

8.17. Uma vez que não se verifica violação dos princípios constitucionais previstos no na alínea f) do artigo 59º da Constituição da República Portuguesa.

9. Assim, por todas as razões invocadas, deve este Tribunal:

a). Dar provimento ao recurso obrigatório de constitucionalidade interposto pelo Ministério Público;

b). Considerar constitucionalmente conforme o n.º 1 do artigo 54º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro.

c). Revogar, nessa parte e em conformidade, o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, proferido em 13 de fevereiro de 2020, no processo de Acidente de Trabalho n.º 328/16.8T8BJA.E1.»

6. Apesar de para o efeito notificados, os recorridos não contra-alegaram.

Cumpra apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A. DO OBJETO DO RECURSO

7. No requerimento de interposição do recurso, o Ministério Público afirmou pretender ver



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apreciada a conformidade constitucional da norma constante do «art. 54.º n.º 1 da Lei 98/2009, ao permitir que a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida», que o Tribunal recorrido considerou colocar «o sinistrado em acidente de trabalho em situação de desvantagem económica [...], impedindo-o de beneficiar dessa assistência», e por isso desaplicou com fundamento na violação do «direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no art. 59.º n.º 1 al. f) da Constituição». Contudo, nas alegações que produziu, o recorrente entendeu que o Tribunal Constitucional deveria delimitar o objeto do recurso, passando a considerá-lo integrado pelo «n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro, quando determina que a referência para o cálculo da prestação suplementar para a assistência a terceira pessoa seja o valor de 1,1 do IAS, sendo este o seu limite máximo».

Percorrido o *iter* argumentativo seguido no acórdão recorrido, verifica-se, porém, que a norma cuja aplicação foi efetivamente recusada no caso *sub judice* é, não a indicada nas alegações, mas aquela que foi enunciada no requerimento de interposição do recurso. Com efeito, ao atentar no critério de fixação do limite máximo da prestação suplementar seguido no n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, o Tribunal *a quo* considerou que o mesmo era incompatível com o artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, apenas na medida em que o valor correspondente a 1,1 Indexante dos Apoios Sociais (IAS), utilizado ali como referência, se situe aquém do valor fixado para a retribuição mínima mensal garantida para o mesmo ano. É em virtude deste desfazamento que a solução legal tem para o Tribunal recorrido o efeito de limitar a reparação devida ao sinistrado, «a quem é reconhecido, porque dela carece, o direito a uma prestação suplementar para assistência a terceira pessoa», a «um valor que, objetivamente, não lhe permite contratar um trabalhador que lhe preste tal assistência», obrigando-o «a alocar parte de outras indemnizações ou pensões, a que tem direito para outros fins, ao pagamento da retribuição devida ao terceiro que lhe vai prestar a necessária assistência» e comprometendo por essa via o direito à «justa reparação» constitucionalmente assegurado a todos os trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional.

É, portanto, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, na medida que permite que «a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa tenha um limite máximo que pode ser inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida», que cumpre confrontar seguidamente com a Constituição.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. DO MÉRITO

8. Desde a publicação da Lei n.º 83, de 24 de julho de 1913, que consagrou pela primeira vez o direito dos *«operários e empregados»* a *«assistência clínica, medicamentos e indemnizações»* em caso de *«acidente de trabalho, sucedido por ocasião do serviço profissional e em virtude desse serviço»* (artigo 1.º), o sistema legal de proteção dos trabalhadores em caso de infortúnio laboral conheceu sucessivas modificações, cuja tendência, no essencial, se projetou no *reforço* da proteção especial concedida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, designadamente — e no que aqui especialmente releva — através da ampliação do âmbito objetivo do direito à reparação pelo dano sofrido, independentemente de culpa do empregador.

É nessa tendência que se situa a Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, que promulgou as bases do regime jurídico dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, ao consagrar, pela primeira vez, o direito do trabalhador sinistrado a uma *«prestação suplementar»*, devida nos casos em que, *«em consequência da lesão resultante do acidente, a vítima não pode[sse] dispensar a assistência constante de terceira pessoa»* (Base XVIII). Tendo como objetivo, *«de algum modo, compensar o acréscimo das despesas que efetua um sinistrado que, por motivo das lesões sofridas, não pode dispensar a assistência permanente de terceira pessoa»* (Carlos Alegre, *Acidentes de Trabalho, Notas e Comentários à Lei n.º 2127*, Coimbra, Almedina, 1995, p. 88), a prestação suplementar prevista na Base XVIII da Lei n.º 2127 pressupunha já a fixação de uma *«pensão»* — não sendo por isso devida nos casos de incapacidade temporária, ainda que absoluta — e tinha como valor máximo o correspondente a 25 por cento do montante da pensão fixada (n.º 1), não se atendendo para o respetivo cálculo à parte da pensão que excedesse 80 por cento da retribuição-base (n.º 2).

À Lei n.º 2127 seguiu-se a Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, com origem na Proposta de Lei n.º 67/VII, que aprovou o (então) novo regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais. Reconhecendo que, *«analguns aspetos»*, a Lei n.º 2127 *«não cumpri[ia] integralmente o seu objetivo fundamental»*, que consistia *«em assegurar aos sinistrados condições adequadas de reparação dos danos decorrentes das lesões corporais e materiais originadas pelo acidente ou doença profissional»*, o Governo procurou, com aquela iniciativa legislativa, *«criar condições para melhorar, de uma maneira*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1 30
7

geral, o nível das prestações garantidas aos sinistrados, nomeadamente pecuniárias». As medidas para o efeito adotadas incluíam a «criação do subsídio por situações de elevada incapacidade permanente», como «compensação adicional para os casos mais graves de incapacidade com permanência», a determinar através de um «cálculo baseado no valor do salário mínimo nacional». Cálculo que, tendo sido estendido à fixação do valor de outras prestações pecuniárias, como a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa (artigo 19.º da Proposta de Lei), procurava refletir também a ideia de que, sendo obrigatória a transferência da responsabilidade por acidentes de trabalho para uma entidade seguradora, «qualquer alteração dos benefícios [teria] reflexos quase imediatos em termos de financiamento», com consequências para a «competitividade das nossas empresas, para a criação e manutenção dos postos de trabalho e para a criação de riqueza» (Diário da Assembleia da República, II Série-A, n.º 13, 10 de janeiro de 1997, p. 208 e ss.).

Mantendo inalterado o pressuposto para a atribuição da prestação suplementar que constava já da Base XVIII da Lei n.º 2127 — não poder o sinistrado, em consequência da lesão resultante do acidente, dispensar a assistência constante de terceira pessoa —, a Lei n.º 100/97 veio fixar-lhe assim um novo limite máximo, ao prescrever que o respetivo valor não poderia ser *«superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico»*.

Este regime, constante do artigo 19.º da Lei n.º 100/97, veio a ser em parte complementado no artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril, que procedeu à respetiva regulamentação no que respeita à reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho. Concretizando a previsão do n.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 100/97, estabeleceu-se aí a possibilidade de *antecipação da atribuição da prestação suplementar* para o «*dia seguinte ao da alta*», sempre que o médico assistente entendesse que o sinistrado não podia dispensar a assistência de uma terceira pessoa. Esta *prestação suplementar provisória* era *«equivalente ao montante da remuneração mínima garantida para os trabalhadores do serviço doméstico»* (n.º 1), sendo os montantes pagos considerados aquando da fixação final dos direitos do sinistrado (n.º 3).

A explicitação do critério utilizado para fixar o limite máximo da prestação suplementar não ficaria completa sem uma referência ao Decreto-Lei n.º 19/2004, de 20 de janeiro, que procedeu à uniformização do salário mínimo nacional para o serviço doméstico com o salário mínimo nacional para as outras atividades (artigo 1.º), com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2004



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(artigo 3.º).

À Lei n.º 100/97 sucedeu, por último, a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que, tal como previsto no artigo 284.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, veio regulamentar o Regime de Reparação de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais (referido adiante pela sigla «RAT»).

É na Lei n.º 98/2009, entrada em vigor a 1 de janeiro de 2010 (artigo 188.º), que se inscreve a norma impugnada.

9. Com origem no Projeto de Lei n.º 786/X, a Lei n.º 98/2009 introduziu em matéria de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais um regime que, apesar de novo, não pretendeu «romper totalmente com o regime anteriormente estabelecido», mas antes proceder «a uma sistematização das matérias que o integram, organizando-o de forma mais inteligível e acessível, e corrigir os normativos que se revelaram desajustados na sua aplicação prática, quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista constitucional e legal, como é exemplo o caso da remição obrigatória de pensão por incapacidade parcial permanente» (cf. exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei n.º 786/X).

Apesar de enunciar expressamente os aspetos mais relevantes do novo regime proposto, o Projeto de Lei n.º 786/X nada refere, na sua exposição de motivos, quanto à reformulação do regime de atribuição da *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa*. É fácil, no entanto, de verificar que as modificações operadas pelo RAT, essencialmente concentradas nos respetivos artigos 53.º a 55.º, resultaram desde logo na previsão de uma disciplina mais completa e detalhada para a atribuição da *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa*.

O artigo 53.º do RAT (ao qual se referirão todos os artigos seguidamente mencionados, sem indicação de outro diploma) começa por esclarecer a finalidade da prestação suplementar: trata-se de uma prestação suplementar da pensão e «destina-se a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontre ou venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho, em consequência de lesão resultante de acidente» (n.º 1). A atribuição da prestação suplementar depende por isso — e reside aqui o seu pressuposto — «de o sinistrado não poder, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias», nomeadamente as



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relacionadas com os «*acuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção*», «*carecendo de assistência permanente de terceira pessoa*» (n.ºs 2 e 5), que pode ser um seu familiar (n.º 5). A assistência «*pode ser assegurada através da participação sucessiva e conjugada de várias pessoas, incluindo a prestação no âmbito do apoio domiciliário, durante o período mínimo de seis horas diárias*» (n.º 6).

O artigo 54.º estabelece, por seu turno, as regras para a determinação do valor da prestação suplementar, levando em conta que se trata de uma *prestação pecuniária* (artigo 47.º, n.º 1, alínea *b*)) de realização *periódica* (artigo 47.º, n.º 3), que «*acompanha o pagamento mensal da pensão anual e dos subsídios de férias e de Natal*» (artigo 78.º, n.º 4). Tal prestação é «*fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS*» (n.º 1), sendo *anualmente atualizável na mesma percentagem em que o for o IAS*» (n.º 4). À semelhança do que antes constava do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 143/99, estabelece-se ainda o direito do sinistrado à atribuição de uma prestação suplementar provisória «*a partir do dia seguinte ao da alta e até ao momento da fixação da pensão definitiva*», de «*montante equivalente*» a 1,1 IAS, sempre que «*o médico assistente entender*» que o mesmo «*não pode dispensar a assistência de uma terceira pessoa*» (n.º 2), sendo os montantes pagos considerados aquando da fixação final dos direitos do sinistrado (n.º 3).

10. Pressupondo uma incapacidade permanente para o trabalho que impeça o sinistrado de realizar, por si mesmo, as atividades necessárias à satisfação das suas necessidades básicas diárias, a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa constitui uma *prestação pecuniária cumulável* quer com as *prestações em espécie* elencadas no artigo 25.º, quer com as demais *prestações pecuniárias* devidas em caso de incapacidade permanente para o trabalho.

Estas últimas integram: (i) a *pensão por incapacidade permanente* e o *subsídio por situação de elevada incapacidade permanente* (artigo 47.º, n.º 1, alíneas *c*) e *d*), respetivamente), que se destinam a compensar o sinistrado pela perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho resultante de acidente de trabalho (artigo 48.º, n.º 2); (ii) o *subsídio para readaptação de habitação*, quando necessária (artigo 47.º, n.º 1, alínea *i*); e (iii) a *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa* (artigo 47.º, n.º 1, alínea *b*)).

A *pensão por incapacidade permanente* é anual e vitalícia, correspondendo a 80% da retribuição em caso *incapacidade absoluta para todo e qualquer trabalho*, acrescida de acrescida de 10% desta por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cada pessoa a cargo sinistrado, até ao limite da retribuição; em caso de *incapacidade absoluta para o trabalho habitual*, será fixada entre 50% e 70% da retribuição, conforme a maior ou menor capacidade funcional residual para o exercício de outra profissão compatível (artigo 48.º, n.º 3, alíneas *a*) e *b*), respetivamente). O *subsídio por situação de elevada incapacidade permanente* constitui, por sua vez, uma prestação de atribuição única (artigo 47.º, n.º 1), destinada a compensar o sinistrado com incapacidade permanente absoluta ou incapacidade permanente parcial igual ou superior a 70%, pela perda ou elevada redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho resultante de acidente de trabalho (artigo 67.º, n.º 1). O *subsídio para readaptação de habitação* corresponde igualmente a uma prestação pecuniária de atribuição única (artigo 47.º, n.º 3), mas cuja finalidade é o pagamento das despesas suportadas com a readaptação da habitação do sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho que dela necessite, em função da sua incapacidade (artigo 68.º, n.º 1).

A atribuição *cumulativa* destas quatro prestações — pensão por incapacidade permanente, subsídio por situação de elevada incapacidade permanente, subsídio para readaptação de habitação, quando necessária, e prestação suplementar para assistência a terceira pessoa — constitui o modo através do qual se efetiva, no âmbito do RAT, a *reparação pecuniária* do dano emergente de acidente de trabalho nos casos em que, como sucedeu no presente, dele resultou uma *incapacidade permanente absoluta* que retirou ao sinistrado a possibilidade de prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias sem a assistência permanente de terceira pessoa.

11. Enquanto as *prestações em espécie* se efetivam através da simples imputação à entidade responsável das despesas inerentes aos cuidados e serviços elencados no artigo 25.º, as *prestações em dinheiro* pressupõem a fixação do respetivo valor: no caso da *pensão*, a base de cálculo é dada pelo valor da *retribuição* do sinistrado (artigo 71.º, n.º 1); no caso do *subsídio por situação de elevada incapacidade permanente*, do *subsídio para readaptação de habitação* e da *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa* o referencial é outro.

No âmbito da Lei n.º 100/97, o valor de cada uma destas três prestações era definido ou limitado, à semelhança do que sucedia com o subsídio por morte e as despesas de funeral, com base na *remuneração mínima mensal garantida*; o subsídio por situação de elevada incapacidade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permanente era igual a 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida à data do acidente (artigo 23.º da referida Lei); o subsídio para readaptação de habitação era fixado até ao limite de 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida mais elevada à data do acidente (artigo 24.º da mesma Lei); e a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa era fixada, conforme acima visto, em valor não superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico (artigo 19.º do diploma mencionado).

Com a entrada em vigor da Lei n.º 98/2009, o elemento de referência para o cálculo das referidas prestações deixou de ser a retribuição mínima garantida para passar a ser o IAS — mais concretamente 1,1 IAS: 12 vezes o valor de 1,1 IAS em vigor à data do acidente no caso do subsídio por situação de elevada incapacidade permanente (artigo 67.º) e do limite máximo subsídio para readaptação de habitação (artigo 68.º); e 1,1 IAS no caso do limite máximo da prestação mensal suplementar para assistência a terceira pessoa (artigo 54.º, n.º 1), cujo valor é anualmente atualizável na percentagem em que aquele o for (artigo 54.º, n.º 2).

Ao contrário do que sucede com o subsídio por situação de elevada incapacidade permanente devido em caso de incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual (artigo 67.º, n.º 3), o RAT continua a não estabelecer quais os elementos a atender na fixação do valor da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

De acordo com a orientação prevalecente na jurisprudência dos tribunais comuns — de resto, firmada já no âmbito de vigência da Lei n.º 100/97 —, a prestação suplementar, para além de ser devida *14 vezes* ao ano (v., entre outros, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 19.05.2010, Processo n.º 786/06.9TTGMR.P1.S1, e os Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 12.12.2005, Processo n.ºs 0515361, e de 21.02.2018, Processo n.º 1419/13.2TTPNF.P1, todos disponíveis, tal como os demais seguidamente mencionados, em www.dgsi.pt), deve ser graduada em função do tempo requerido pela satisfação das necessidades do sinistrado que demandam a assistência de terceira pessoa, tomando em consideração a maior ou menor autonomia daquele e a sua capacidade restante para prover à satisfação de as respetivas necessidades básicas diárias; ou, dito de outra forma, de acordo com o número de horas em que o sinistrado carece da assistência de terceira pessoa, o que dependerá, por sua vez, da gravidade das limitações que o mesmo apresenta e da maior ou menor extensão do quociente de autonomia e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de capacidade de satisfação das respetivas necessidades básicas diárias. De tal modo que o limite máximo legalmente estabelecido — antes o valor da retribuição mínima mensal garantida, agora o valor correspondente a 1,1 IAS — apenas deverá ser atingido nos casos mais graves, sendo de graduar em sentido inverso nos casos em que a dependência é menor, tendo em conta a capacidade restante da vítima do acidente de trabalho (n., entre outros, os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 24.11.2007, Processo n.º 07S2716, e de 08.05.2013, Processo n.º 771/11.9TTVIS.C1.S1, do Tribunal da Relação de Lisboa de 13.12.2007, Processo n.º 8145/2007-4, e de 13.09.2019, Processo n.º 1210/16.4T8LMG.C1, do Tribunal da Relação do Porto de 23.01.2012, Processo n.º 340/08.0TTVJG.P1, e do Tribunal da Relação de Évora de 14.07.2021, Processo n.º 2053/19.9T8VFX.E1).

12. Clarificados os aspetos essenciais do regime legal de reparação pecuniária dos danos emergentes de acidente de trabalho de que resultou para o sinistrado uma incapacidade permanente que o impede de prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias sem a assistência permanente de uma terceira pessoa, é altura de verificar *se e em que medida* o direito dos trabalhadores à *justa reparação* em caso de infortúnio laboral, consagrado na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição, impõe ao legislador a previsão de uma *prestação adicional e autónoma*, que permita ao sinistrado fazer face a essa situação de dependência em que se viu colocado em consequência do tipo e ou nível de incapacitação originado pela lesão resultante do acidente.

Para responder a esta questão, importa não perder de vista a relação entre as diferentes prestações pecuniárias contempladas no RAT, em particular entre a *prestação principal* — a *pensão anual e vitalícia*, com o complemento constituído pelo *subsídio de elevada incapacidade permanente* — e a *prestação suplementar* — a *prestação para assistência a terceira pessoa* —, que são devidas em caso de incapacidade permanente para o trabalho.

Essa relação perspectiva-se, desde logo, a partir da *função* desempenhada por cada uma delas.

Conforme se afirmou no Acórdão n.º 433/2016, a *pensão anual e vitalícia* tem como finalidade «a substituição ou compensação da perda da contribuição que o vencimento do próprio trabalhador representava para a sua subsistência». Ela visa reparar o *direito à integridade económica ou produtiva* do trabalhador através da reintegração da sua concreta capacidade de ganho,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desempenhando neste sentido uma «função de *garantia de subsistência* do sinistrado» (v. Acórdãos n.º 136/2014 e 621/2015). Justamente porque a *pensão* visa — e visa *apenas* — a compensação do prejuízo económico sofrido pelo sinistrado em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho, o respetivo valor é fixado em função do *grau de desvalorização* sofrido pela vítima, tendo como referente de cálculo o *valor da retribuição* e até 80% deste.

Seja por ter em vista a atenuação dos efeitos que a limitação a 80% da retribuição do valor máximo da pensão atribuível ao sinistrado exerce sobre a efetiva reintegração da sua concreta capacidade de ganho (neste sentido, Carlos Alegre, *Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, Regime Jurídico Anotado*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 123), seja, como sustenta a jurisprudência dos tribunais comuns, por visar em qualquer caso «facilitar a adaptação do sinistrado à sua situação de desvalorização funcional com perda de capacidade de ganho, permitindo-lhe porventura efetuar uma aplicação económica que lhe proporcione outros proventos ou reorientar a sua vida profissional para outro tipo de atividade» (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 02.02.2006, Processo n.º 05S3820, em fundamentação seguida, entre outros, nos Acórdãos Relação de Lisboa de 28.05.2008, Processo n.º 3670/2008-4, e de 28.04.2021, Processo n.º 8807/17.3T8LSB.L1-4), o *subsídio de elevada incapacidade permanente* participa da função reparadora do direito à integridade produtiva do trabalhador que a pensão tipicamente desempenha, constituindo, nesse sentido — que a lei expressamente assinala (artigo 48.º, n.º 2) —, uma prestação ainda destinada a compensar o prejuízo económico sofrido pelo sinistrado em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho.

E, como adiante melhor se verá, não deixa de ser essa também — porventura até de forma ainda mais impressiva — a função desempenhada pela *prestação para assistência a terceira pessoa*.

Sendo devida, conforme visto já, nos casos em que a lesão resultante do acidente privou o sinistrado da capacidade de prover, por si só, à satisfação das suas necessidades básicas diárias, tal prestação constitui um *reforço* ou um *complemento* do valor da pensão, que visa compensar a *despesa adicional* gerada pelo recurso à assistência permanente de uma terceira pessoa, de que o sinistrado passou a depender na medida inerente à perda da aptidão necessária para tratar autonomamente da sua pessoa, designadamente para prestar a si próprio os cuidados de higiene, alimentação e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

locomoção de que carece.

13. Assim vistas as coisas, a resposta à questão de saber se a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa integra ou não o conteúdo do direito à *justa reparação* consagrado na alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição parece facilitada, seja qual for a direção em que se siga.

Na jurisprudência constitucional, a ideia de que a *«justa reparação»* em face dos danos provocados por acidente de trabalho aponta para um *conceito compreensivo de dano laboral* e este para uma conceção *reintegradora* da função do regime especial de proteção dos trabalhadores em caso de infortúnio laboral parece ter sido assumida no Acórdão n.º 433/2016. A propósito da densificação «do direito fundamental dos trabalhadores à *assistência e justa reparação quando vítimas de acidentes de trabalho (e doenças profissionais)*, plasmado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da CRP», afirmou-se aí que «a ideia de justiça na reparação – retirada do próprio léxico da norma constitucional citada – comete o legislador na incumbência de facultar os meios necessários e adequados à efetivação desse direito dos trabalhadores com vista à reparação dos danos sofridos pelas vítimas de um acidente de trabalho, a qual se procura efetiva e verdadeiramente dirigida à superação ou, não sendo tal possível, à compensação dos danos na saúde e na capacidade e aptidão dos trabalhadores para a vida ativa e, em particular, para a atividade laboral». Daí que o conceito de *justa reparação* se não «esgot[er] na atribuição aos trabalhadores de pensões por incapacidade (prestações em numerário), antes incluindo prestações de diferentes tipos, como as reparações em espécie [...]».

Se assim for compreendida a *justa reparação* devida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, o estatuto constitucional da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa parece assegurado. Nos casos em que a materialização dos riscos inerentes à prestação laboral resulte em lesão que incapacite o sinistrado para o trabalho de forma permanente e o torne simultaneamente dependente da assistência permanente de terceira pessoa para acudir às suas necessidades básicas diárias, certas delas essenciais à própria sobrevivência, a justa reparação do dano laboral não poderá deixar de contemplar a atribuição de uma prestação cumulativa, que reflita e compense o correspondente encargo. Conclusão que, diga-se ainda, surgirá tanto mais



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

evidente quanto mais presente se tiver a vinculação do sistema de direitos fundamentais à *dignidade da pessoa humana*, enquanto «étimo fundante» daqueles (Acórdão n.º 212/2010).

Ainda que por uma ordem de razões diversa, não é diferente a resposta que se obtém à luz da orientação perfilhada no Acórdão n.º 786/2017, este tirado em Plenário.

De acordo com tal orientação, o «conteúdo do direito consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, corresponde à função desempenhada pelo instituto da reparação por infortúnio laboral» e esta à «reparação do dano estritamente laboral, consubstanciado na perda de capacidade de ganho do trabalhador vítima de acidente de trabalho ou doença profissional». Aquele direito «constitui uma garantia de reparação do dano laboral, o mesmo é dizer, de reconstituição ou de compensação da capacidade de ganho perdida pelo trabalhador em virtude de ter sofrido um acidente de trabalho [...]».

Se, como vimos, é à *pensão* anual e vitalícia, eventualmente acompanhada do *subsídio de elevada incapacidade permanente*, que cabe a reintegração da concreta capacidade de ganho do trabalhador sinistrado, a atribuição de uma prestação destinada a compensar os encargos suportados pelo sinistrado com a contratação de pessoa capaz de lhe prestar a assistência permanente necessária tem a função de *obviar* a que o valor da pensão seja desviado para aquele fim e nele se consuma ou até mesmo esgote. Na ausência de uma prestação suplementar como a que se encontra prevista no artigo 53.º do RAT, o sinistrado que, em consequência do acidente, se confrontasse simultaneamente com a ablação da sua plena capacidade de ganho e a perda da autonomia funcional indispensável à satisfação das suas necessidades básicas diárias, ver-se-ia obrigado a *alocar* pelo menos parte do valor da *pensão* à contratação da assistência requerida pela superação desta situação de dependência, com consequente e simétrica depreciação da compensação pela perda do vencimento que aquela visa representar. Nestas situações, pode mesmo dizer-se que a *pensão* apenas constituirá um mecanismo de *efetiva* reintegração da concreta capacidade de ganho do trabalhador sinistrado *se e na medida em que* o custo inerente à superação do estado de dependência em que o acidente o colocou se encontre acautelado por outra via; e, consequentemente, que, verificando-se tal circunstância, a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa constitui uma condição indispensável para que a *pensão* possa funcionar como um *real sucedâneo* da contribuição antes representada pelo vencimento do sinistrado e, neste



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentido, como uma *garantia efetiva da sua subsistência*.

14. Integrando-se a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa no conteúdo do direito consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição — que, como este Tribunal afirmou já, tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (Acórdão n.º 612/2008) —, a questão que importa seguidamente resolver é a de saber se o legislador pode fixar-lhe um *limite máximo inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida*.

Para responder a tal questão, há que começar por verificar se é essa a solução que decorre do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, que estabelece como limite máximo do valor da prestação o correspondente de *1,1 LAS*.

Ainda que os respetivos valores possam conjunturalmente aproximar-se, o *LAS* e a *retribuição mínima mensal garantida* constituem grandezas de natureza diversa.

O *LAS* foi criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, tendo passado a constituir, em substituição da retribuição mínima mensal garantida, o referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos *apoios sociais do Estado* e, bem assim, de quaisquer outras despesas e receitas por este realizadas ou cobradas (artigos 2.º e 8.º, n.º 1, da referida Lei). Tendo em conta *esta sua função*, o valor do *LAS* é atualizado anualmente com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de cada ano, ponderados os seguintes indicadores de referência: (i) o crescimento real do produto interno bruto (PIB), correspondente à média da taxa do crescimento médio anual dos últimos dois anos, terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a atualização ou no trimestre imediatamente anterior, se aquele não estiver disponível à data de 10 de dezembro; e (ii) a variação média dos últimos 12 meses do índice de preços no consumidor (IPC), sem habitação, disponível em dezembro do ano anterior ao que reporta a atualização, ou em 30 de novembro, se aquele não estiver disponível à data da assinatura do diploma de atualização (artigo 4.º da Lei n.º 53-B/2006, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro).

Na medida em que, o direito à justa reparação por acidentes de trabalho continua a ser perspectivado no ordenamento jurídico nacional, «não como um direito à segurança social destinado a proteger os cidadãos em situações de falta ou insuficiência de meios de subsistência



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ou de capacidade para o trabalho, mas como um direito dos trabalhadores no âmbito da legislação do trabalho, baseado num regime de responsabilidade civil do empregador tendo em vista a recuperação do sinistrado, segundo o princípio da restauração natural, ou a fixação de uma compensação pecuniária em caso de morte ou incapacidade para o trabalho, e que pressupõe, como garantia de pagamento, a obrigatoriedade de transferência da responsabilidade do empregador para uma instituição seguradora» (Acórdão n.º 161/2011), pode desde logo questionar-se a adequação funcional do IAS para intervir como referencial de cálculo na determinação do limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

Seja como for, para responder à questão que diretamente nos ocupa, importa ter presente o seguinte: no ano de 2010 — o primeiro em que vigorou a Lei n.º 98/2009 —, o IAS fixava-se em € 419,22 (Portaria n.º 1514/2008, de 24 de dezembro), valor que se manteve até ao ano de 2017 (cf. Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro; Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro); no ano de 2017, o IAS voltou a ser atualizado, tendo sido fixado em € 421,32 (Portaria n.º 4/2017, de 3 de janeiro); no ano de 2018, foi atualizado para € 428,90 (Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro) e no ano de 2019 para € 435,76 (Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro); no ano de 2020 subiu para € 438,81 (Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro), valor que se manteve em 2021, tendo sido fixado para o ano de 2022 em € 443,20 (Portaria n.º 294/2021, de 13 de dezembro).

O estabelecimento de uma *retribuição mínima mensal garantida* (RMMG) resulta, por sua vez, da concretização pelo Estado da incumbência enunciada na alínea *a)* do n.º 2 do artigo 59.º da Constituição. Assim, a lei garante aos trabalhadores uma retribuição mínima mensal, seja qual for a modalidade praticada, cujo valor é determinado anualmente por legislação específica, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social, tendo em conta, entre outros fatores, as necessidades dos trabalhadores, o aumento de custo de vida e a evolução da produtividade, tendo em vista a sua adequação aos critérios da política de rendimentos e preços (artigo 273.º, n.ºs 1 e 3, do Código do Trabalho). De acordo com essa ponderação, a RMMG foi fixada: para o ano de 2010 em € 475,00 (Decreto-Lei n.º 5/2010, de 15 de janeiro); para o ano de 2011 em € 485,00



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Decreto-Lei n.º 143/2010, de 31 de dezembro), valor que só voltou a ser atualizado em 2014, subindo para € 505,00, valor que se manteve em 2015 (Decreto-Lei n.º 144/2014, de 30 de setembro); no ano de 2016 foi fixada em € 530,00 (Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31 de dezembro); no ano de 2017 em € 557,00 (Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro); no ano de 2018 em € 580,00 (Decreto-Lei n.º 156/2017, de 28 de dezembro); no ano de 2019 em € 600,00 (Decreto-Lei n.º 117/2018, de 27 de dezembro); no ano de 2020 em € 635,00 (Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21 novembro); no ano de 2021 em € 665,00 (Decreto-Lei n.º 109-A/2020, de 31 de dezembro); finalmente, para o ano de 2022, foi fixada no montante de € 705 (Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro).

Confrontando os valores que, desde a entrada em vigor da Lei n.º 98/2009, foram correspondendo a 1,1 IAS com aqueles que resultaram da atualização da RMMG, verifica-se que os primeiros se situam consideravelmente aquém dos segundos. A *tendência* é mesmo para a acentuação dessa diferença, como o comprovam os anos de 2021 e 2022: em 2021, o diferencial era de € 182,31 (€ 665,00 - € 438,81x1,1), saldando-se atualmente em € 217,48 (€ 705 - €443,20x1,1).

15. Sabendo-se que, no âmbito da Lei n.º 100/97, o valor da prestação suplementar tinha com limite máximo o montante da retribuição mínima mensal garantida (cf. *supra*, o n.º 11), a confrontação da norma sindicada com o direito consagrado na alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição pode, à partida, ocorrer por uma de duas vias.

A primeira corresponde a um controlo de constitucionalidade baseado na *proibição do retrocesso social*: alcançado já um certo nível de realização do direito à justa reparação dos trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho, o simples facto de o legislador retroceder nesse nível de efetivação seria suficiente para se ter por constitucionalmente vedada a substituição da solução que constava do artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 100/97, por aquela que atualmente resulta do n.º 1 do artigo 54.º do RAT.

Tal perspetiva não pode ser, todavia, aceite. Como este Tribunal vem assinalando, «[s]ó seria assim se se admitisse uma proibição geral de retrocesso social, em matéria de direitos sociais, no sentido de que nunca poderia ser criado um novo regime legal que pudesse afetar qualquer



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situação jurídica que se encontrasse abrangida pela lei anterior», o que acarretaria a destruição da «autonomia da função legislativa, cujas características típicas, como a liberdade constitutiva e a autorevisibilidade, seriam praticamente eliminadas se, em matérias tão vastas como os direitos sociais, o legislador fosse obrigado a manter integralmente o nível de realização e a respeitar em todos os casos os direitos por ele criados» (Acórdão n.º 575/2014).

Negada a «autonomia normativa da proibição do retrocesso — isto é, assente que «dele não se retira qualquer parâmetro próprio de controlo da afetação negativa dos direitos sociais» (Acórdão n.º 794/2013) —, a consequência só pode ser uma: a verificar-se, a inconstitucionalidade da norma sindicada não resultará do simples facto de o legislador de 2009, através da substituição dos referenciais que operou, ter permitido que o montante máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa retrocedesse para um valor significativamente aquém daquele que se obtinha por aplicação da solução anterior; só poderá resultar de uma resposta afirmativa à questão de saber se, nesse retrocesso, foi ou não indevidamente afetado o próprio direito à *justa reparação* dos trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho.

É o que se procurará determinar nos pontos seguintes.

16. É pacífica na jurisprudência constitucional a visão segundo a qual o legislador dispõe de alguma margem de livre conformação na concretização do direito à justa reparação por acidentes de trabalho, consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição.

Para determinar o âmbito dessa liberdade e, sobretudo, verificar se os respetivos limites foram inobservados na edição da norma cuja aplicação foi recusada nos autos são duas as possibilidades que se abrem.

A primeira assenta na ideia de que o direito à justa reparação em caso de acidentes de trabalho apresenta natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Assim, tendo presente que constituem normas restritivas de direitos, liberdades e garantias aquelas que «encurtam o seu conteúdo e alcance», originando o «estreitamento do próprio “conteúdo” do direito constitucional» (Acórdão n.º 413/1989), o que importará essencialmente determinar é se, ao permitir que o valor máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa venha a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situar-se abaixo do montante da retribuição mínima mensal garantida, a solução sindicada veio fragilizar a posição jurídica do sinistrado em acidente laboral, inviabilizando-lhe a obtenção de uma reparação que possa ser considerada justa, em violação do disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição (neste sentido, « os Acórdãos n.ºs 147/2006, 59/2007 e 161/2009).

Seguindo-se esta via, parece que a resposta só poderá ser afirmativa. É certo que, incorporando o sistema português um modelo de transferência obrigatória da responsabilidade pela reparação dos danos provocados por acidente de trabalho para uma entidade seguradora (artigo 79.º, n.º 1, do RAI), a evolução do regime legal de proteção em caso de infortúnio laboral vem refletindo também, como vimos (cf. *supra*, o n.º 8.), a preocupação em preservar um certo equilíbrio entre «benefícios» e «financiamento», de forma a não pôr em causa a competitividade das empresas, bem como a criação e manutenção dos postos de trabalho. Simplesmente, até por estar em causa a garantia da *integridade* da própria *pensão* enquanto prestação reintegradora da concreta capacidade de ganho do trabalhador vítima de acidente laboral, tal interesse não tem peso suficiente para legitimar o abaixamento do limite máximo da prestação suplementar devida em caso de incapacitação funcional profunda para um nível inferior ao da retribuição mínima mensal garantida. Isto é, aquela que o sinistrado terá, ele próprio, de assegurar sempre que a situação de dependência originada pela lesão resultante de acidente de trabalho exija a assistência permanente de terceira pessoa durante oito horas diárias (artigo 203.º, n.º 1, do Código de Trabalho).

A outra via possível, para que remete a jurisprudência mais recente deste Tribunal, assenta, por sua vez, na ideia de que «o direito à assistência e justa reparação em caso de infortúnio laboral integra a classe dos direitos fundamentais a prestações *normativas*, ou seja, a que o legislador institua regimes jurídicos constitutivos de determinados bens, direitos que se traduzem, em primeira linha, num dever de ação legislativa do Estado. Em virtude dele, «[o Estado] *está vinculado a prever, por via legislativa, a obrigação de reparação e a assistência... por parte da entidade patronal (ou de outra entidade que se lhe substitua)...*» (Acórdão n.º 599/2004). Trata-se, por natureza, de um direito de pendor *positivo*, correlativo de um dever estadual de legislar» (Acórdão n.º 786/2017).

Sob tal enquadramento, a questão de constitucionalidade suscitada pela norma sindicada converte-se num problema de violação da *proibição da proteção deficitária ou insuficiente*. Mais



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concretamente, no problema de saber se, ao estabelecer para a prestação suplementar um limite máximo que pode vir a situar-se aquém do montante correspondente à retribuição mínima mensal garantida, o legislador de 2009 não apenas reduziu o nível de proteção alcançado em 1997, como, em resultado dessa redução, acabou por situar a ordem jurídica *aquém* do nível mínimo de proteção do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, imposto pela alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição.

A resposta é uma vez mais afirmativa.

Não se ignora que a função dos direitos fundamentais enquanto a direitos a prestações normativas, associada ao princípio da proibição da insuficiência, não impõe ao legislador a colocação do direito infraconstitucional no *ponto ótimo* ou *gran ideal* de efetivação do conteúdo do direito económico ou social de que se trate; apenas o impede de conceder um nível de satisfação que, tudo visto e ponderado, nomeadamente a liberdade de conformação do legislador, se revele *deficitário* ou *insuficiente*. No mínimo, tal exigência pressupõe uma proteção que não seja apenas aparente ou ilusória, mas antes efetiva e eficaz. É aqui que reside a medida do *controlo jurisdicional*: tal controlo destina-se a verificar se certa norma assegura ao direito fundamental em causa, não uma *proteção plenamente eficiente*, mas uma *proteção suficientemente eficiente* tendo em conta o conteúdo que a Constituição lhe assinala.

Ora, nos casos em que, em consequência da lesão em que se materializou o risco inerente à prestação laboral, o trabalhador se vê simultaneamente confrontado com supressão da sua plena capacidade de ganho e a perda da autonomia funcional necessária à satisfação das necessidades básicas diárias, a efetivação do direito à justa reparação a que alude a alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição não pode deixar de pressupor a atribuição de uma *prestação suplementar da pensão* em valor *congruente* com a necessidade de contratação da assistência de terceira pessoa.

Nesta hipótese, em que a *proteção plenamente eficiente* corresponderia à ausência de qualquer limite máximo à graduação do valor da prestação suplementar de modo a permitir o ressarcimento da integralidade da despesa que o sinistrado suportará com a contratação de terceira pessoa, a *proteção suficientemente eficiente* pressupõe que aquele limite máximo, a existir, seja fixado levando em conta não menos do que o valor da retribuição mínima mensal garantida praticada no mercado de trabalho — isto é, aquele com que o sinistrado terá de contar para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assegurar a assistência de que carece. Que é esse o referencial pressuposto pela concretização suficientemente eficiente do direito à *justa reparação* em caso de acidente de trabalho é conclusão tanto mais evidente quanto presente se tiver que o limite máximo da pensão suplementar tenderá a ser atingido apenas nos casos mais graves, graduando-se em sentido inverso o restante universo de casos (cf. *supra*, o n.º 11).

Em suma: seja vista como um estreitamento do conteúdo do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, seja encarada como uma solução deficitária do ponto de vista do nível de efetivação daquele direito que a Constituição impõe ao legislador, há que concluir que a norma sindicada é incompatível com o que dispõe o artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Lei Fundamental, e, conseqüentemente, que o presente recurso não deverá obter provimento.

III. DECISÃO

Pelo exposto, decide-se:

- a) Julgar inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se situe aquém do montante correspondente à remuneração mínima mensal garantida;
e, em consequência,
- b) Julgar improcedente o presente recurso.

Sem custas, por não serem legalmente devidas.

Lisboa, 17 de fevereiro de 2022

João Francisco Gb



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28
/

V de M de A-6

Amador R

J. C.

Atesto que o presente Acórdão tem voto de conformidade do Senhor Juiz Conselheiro Lino Ribeiro, que participou por meios telemáticos.

João Fernandes Gb



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECISÃO SUMÁRIA N.º 644/2022

Processo n.º 961/2022
3.ª Secção
Relatora: Cons.ª Joana Fernandes Costa

DECISÃO SUMÁRIA

I – RELATÓRIO

1. Nos presentes autos, em que é recorrente o MINISTÉRIO PÚBLICO e recorridos ADELINO MOREIRA AZEVEDO e COMPANHIA DE SEGUROS ALLIANZ PORTUGAL S.A., foi interposto recurso, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional («LTC»), da decisão do Juízo do Trabalho de Matosinhos - Juiz 3, do Tribunal Judicial da Comarca do Porto, proferida em 8 de agosto de 2022, que recusou a aplicação da «norma contida no art. 54.º, n.º 1 do RJAT aprovado pela Lei n.º 98/2009, com fundamento na sua inconstitucionalidade, por violação do art. 59.º, n.º 1, al f), da Constituição da República Portuguesa».

2. Desta decisão foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, através de requerimento onde pode ler-se o seguinte:

«A Magistrada do Ministério Público de turno, notificada, a 9 de agosto de 2022, da decisão judicial proferida nos autos à margem referenciados, datada de 8 de agosto de 2022, Vem,

nos termos dos n.ºs 1, al. a), e 3, do artigo 280.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 75.º - A, e 70.º, n.º 1, al. a), da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15/11, alterada pelas Leis n.º 143/85, de 26/11, 85/89, de 07/09, 88/95, de 01/09, 13/A/98, de 26/02 e 11/2011, de 30/11, 05/2015, de 10/04, 11/2015, de 28/08, 01/2018, de 19/04, 04/2019, de 13/09 e 01/2022, de 04/01), da mesma interpor recurso, obrigatório, para o TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, a subir nos próprios autos e com efeito suspensivo,

ao abrigo do disposto nos artigos 75.º, n.º 1, e 78.º, n.º 4, da Lei mencionada, por ter sido, pela Mma. Juiz, recusada a aplicação da norma constante do artigo 54.º, n.º 1, do RJAT, aprovada pela Lei n.º 98/2009, de 04/09, que no que se refere à prestação suplementar pela assistência a terceira pessoa, fixa como limite máximo o valor de 1,1 do indexante dos apoios sociais (que também no ano de 2021 correspondia a €438,81), ou seja, o valor de € 482,69.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ora, em 2021 o salário mínimo nacional ascendia à quantia de € 665,00, o que é manifestamente superior ao valor que resulta da aplicação da fórmula contida no artigo 54.º, n.º 1, da Lei 98/2009.

Pelo exposto, a Mma. Juiz fixou a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa por referência ao valor de € 665,00 no ano de 2021 e de € 705,00 no ano de 2022 (DL n.º 109-A/2020 de 31/12 e DL n.º 109-B/2021 de 7/12), alegando que "Uma vez que o salário mínimo nacional é fixado por referência aos períodos máximos de duração do contrato de trabalho previstos no artigo 203º, n.º 1, do Código do Trabalho (8 horas diárias e 40 horas semanais), é de considerar que, necessitando o autor de 4 horas diárias do apoio de terceira pessoa (que tem de se considerar durante todos os dias do mês), à prestação suplementar mensal de €443,33 por 14 meses, no ano de 2021, e de €470,00 por 14 meses no ano de 2022. Tal prestação deverá ser anualmente atualizada na mesma percentagem em que o for a retribuição mínima mensal garantida".

A Mma. Juiz reputou a sobredita norma de *inconstitucional* por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no artigo 59.º, n.º 1, al. f), da Constituição da República Portuguesa.

Tendo legitimidade para o efeito, de acordo com o artigo 729, n.º 1, al. a), da Lei 28/82, de 15 de novembro, requer a Vª Exª se digne admitir o presente recurso».

3. No segmento que aqui releva, consta da decisão recorrida a seguinte fundamentação:

«[...]»

Quanto à prestação suplementar pela assistência a terceira pessoa, de acordo com o art. 54º, n.º 1, da RJAT, esta tem como limite máximo o valor de 1,1 do indexante dos apoios sociais (que também no ano de 2021 correspondia a €438,81), ou seja, o valor de €482,69.

No entanto, recentemente, o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 151/2022, de 17/2/2022, que julgou "inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se situe aquém do montante correspondente à remuneração mínima mensal garantida" (in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220151.html>).

Ora, em 2021 o salário mínimo nacional ascendia à quantia de €665,00, o que é manifestamente superior ao valor que resulta da aplicação da fórmula contida no art. 54º, n.º 1, da Lei 98/2009.

Deste modo, aderindo à fundamentação e jurisprudência firmada em tal acórdão, que aqui se dá por reproduzida, rejeito a aplicação da norma contida no art. 54º, n.º 1 do RJAT aprovado pela Lei n.º 98/2009, com fundamento na sua inconstitucionalidade, por violação do art. 59º, n.º 1, al f), da Constituição da República Portuguesa,

Pelo exposto, fixo a prestação suplementar para assistência de terceira pessoa por referência ao valor de €665,00 no ano de 2021 e de €705,00 no ano de 2022 (DL n.º 109-A/2020 de 31/12 e DL n.º 109-B/2021 de 7/12).

Uma vez que o salário mínimo nacional é fixado por referência aos períodos máximos de duração do contrato de trabalho previstos no art. 203º, n.º 1, do Código do Trabalho (8 horas diárias e 40 horas semanais), é de considerar que, necessitando o autor de 4 horas diárias do apoio de terceira pessoa (que tem de se considerar durante todos os dias do mês), à prestação suplementar mensal de €443,33 por 14 meses, no ano de 2021, e de €470,00 por 14 meses no ano de 2022, Tal prestação deverá ser anualmente atualizada na mesma percentagem em que o for a retribuição mínima mensal garantida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acresce ainda prestação de assistência e apoios que a seguradora havia já reconhecido nos autos serem devidos ao sinistrado.

Nestes termos, e face ao exposto, condeno a seguradora:

I. No pagamento ao sinistrado Adelino Moreira Azevedo, sem prejuízo dos juros que se mostrem devidos (art.º 135.º do Código de Processo do Trabalho) das seguintes quantias:

- a) na pensão anual e vitalícia, devida em 30/8/2021, no montante de €7.178,02;
 - b) no pagamento de subsídio de elevada incapacidade no montante de €5.792,29;
 - c) da quantia de €1,45 a título de diferenças de indemnização por incapacidades temporárias;
 - d) da prestação suplementar mensal de €443,33 por 14 meses, no ano de 2021, e de €470,00 por 14 meses no ano de 2022, devida desde a data da alta, a qual será anualmente atualizada na mesma percentagem em que o for a retribuição mínima mensal garantida;
- [...].»

Cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. O recurso de constitucionalidade interposto nos presentes autos funda-se na alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC, nos termos da qual cabe recurso para o Tribunal Constitucional «*das decisões dos tribunais [...] que recusem a aplicação de qualquer norma, com fundamento em inconstitucionalidade*».

Tal como decorre do requerimento de interposição, o recurso tem por objeto a norma extraída do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, cuja aplicação foi recusada pelo Tribunal recorrido por violação do direito à assistência e justa reparação das vítimas de acidente de trabalho, estatuído no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição. Mais rigorosamente, a desaplicação incidiu sobre o segmento do referido preceito que estabelece como limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa o valor de 1,1 IAS.

Resulta do disposto no n.º 1 do artigo 78.º-A da LTC que o relator, se considerar que a decisão é simples, por já ter sido objeto de decisão anterior do Tribunal, proferirá decisão sumária.

Tendo em conta o julgamento levado a cabo no Acórdão n.º 151/2022, é o que se impõe fazer nos presentes autos.

5. A questão que integra o recurso de constitucionalidade é idêntica à apreciada no Acórdão n.º 151/2022, de 17 de fevereiro, desta Secção, proferido por unanimidade.

No referido aresto, foi julgada inconstitucional, «*por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constituição, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se situe aquém do montante correspondente à remuneração mínima mensal garantida.

Consta de tal aresto a seguinte fundamentação:

«8. Desde a publicação da Lei n.º 83, de 24 de julho de 1913, que consagrou pela primeira vez o direito dos «operários e empregados» a «assistência clínica, medicamentos e indemnizações» em caso de «acidente de trabalho, sucedido por ocasião do serviço profissional e em virtude desse serviço» (artigo 1.º), o sistema legal de proteção dos trabalhadores em caso de infortúnio laboral conheceu sucessivas modificações, cuja tendência, no essencial, se projetou no reforço da proteção especial concedida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, designadamente — e no que aqui especialmente releva — através da ampliação do âmbito objetivo do direito à reparação pelo dano sofrido, independentemente de culpa do empregador.

É nessa tendência que se situa a Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, que promulgou as bases do regime jurídico dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, ao consagrar, pela primeira vez, o direito do trabalhador sinistrado a uma «prestação suplementar», devida nos casos em que, «em consequência da lesão resultante do acidente, a vítima não pode[ss]e dispensar a assistência constante de terceira pessoa» (Base XVIII). Tendo como objetivo, «de algum modo, compensar o acréscimo das despesas que efetua um sinistrado que, por motivo das lesões sofridas, não pode dispensar a assistência permanente de terceira pessoa» (Carlos Alegre, *Acidentes de Trabalho, Notas e Comentários à Lei n.º 2127*, Coimbra, Almedina, 1995, p. 88), a prestação suplementar prevista na Base XVIII da Lei n.º 2127 pressupunha já a fixação de uma pensão — não sendo por isso devida nos casos de incapacidade temporária, ainda que absoluta — e tinha como valor máximo o correspondente a 25 por cento do montante da pensão fixada (n.º 1), não se atendendo para o respetivo cálculo à parte da pensão que excedesse 80 por cento da retribuição-base (n.º 2).

À Lei n.º 2127 seguiu-se a Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, com origem na Proposta de Lei n.º 67/VII, que aprovou o (então) novo regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais. Reconhecendo que, «*nalguns aspetos*», a Lei n.º 2127 «*não cumpr[ia] integralmente o seu objetivo fundamental*», que consistia «*em assegurar aos sinistrados condições adequadas de reparação dos danos decorrentes das lesões corporais e materiais originadas pelo acidente ou doença profissional*», o Governo procurou, com aquela iniciativa legislativa, «*criar condições para melhorar, de uma maneira geral, o nível das prestações garantidas aos sinistrados, nomeadamente pecuniárias*». As medidas para o efeito adotadas incluíam a «*criação do subsídio por situações de elevada incapacidade permanente*», como «*compensação adicional para os casos mais graves de incapacidade com permanência*», a determinar através de um «*cálculo baseado no valor do salário mínimo nacional*». Cálculo que, tendo sido estendido à fixação do valor de outras prestações pecuniárias, como a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa (artigo 19.º da Proposta de Lei), procurava refletir também a ideia de que, sendo obrigatória a transferência da responsabilidade por acidentes de trabalho para uma entidade seguradora, «*qualquer alteração dos benefícios te[ria] reflexos quase imediatos em termos de financiamento*», com consequências para a «*competitividade das nossas empresas, para a criação e manutenção dos postos de trabalho e para a criação de riqueza*» (Diário da Assembleia da República, II Série-A, n.º 13, 10 de janeiro de 1997, p. 208 e ss.).

Mantendo inalterado o pressuposto para a atribuição da prestação suplementar que constava já da Base XVIII da Lei n.º 2127 — não poder o sinistrado, em consequência da lesão resultante do acidente, dispensar a assistência constante de terceira pessoa —, a Lei n.º 100/97 veio fixar-lhe assim um novo limite máximo, ao prescrever que o respetivo valor não poderia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser «superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico».

Este regime, constante do artigo 19.º da Lei n.º 100/97, veio a ser em parte complementado no artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril, que procedeu à respetiva regulamentação no que respeita à reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho. Concretizando a previsão do n.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 100/97, estabeleceu-se aí a possibilidade de *antecipação da atribuição da prestação suplementar* para o «dia seguinte ao da alta», sempre que o médico assistente entendesse que o sinistrado não podia dispensar a assistência de uma terceira pessoa. Esta *prestação suplementar provisória* era «equivalente ao montante da remuneração mínima garantida para os trabalhadores do serviço doméstico» (n.º 1), sendo os montantes pagos considerados aquando da fixação final dos direitos do sinistrado (n.º 3).

A explicitação do critério utilizado para fixar o limite máximo da prestação suplementar não ficaria completa sem uma referência ao Decreto-Lei n.º 19/2004, de 20 de janeiro, que procedeu à uniformização do salário mínimo nacional para o serviço doméstico com o salário mínimo nacional para as outras atividades (artigo 1.º), com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2004 (artigo 3.º).

À Lei n.º 100/97 sucedeu, por último, a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que, tal como previsto no artigo 284.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, veio regulamentar o Regime de Reparação de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais (referido adiante pela sigla «RAT»).

É na Lei n.º 98/2009, entrada em vigor a 1 de janeiro de 2010 (artigo 188.º), que se inscreve a norma impugnada.

9. Com origem no Projeto de Lei n.º 786/X, a Lei n.º 98/2009 introduziu em matéria de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais um regime que, apesar de novo, não pretendeu «romper totalmente com o regime anteriormente estabelecido», mas antes proceder «a uma sistematização das matérias que o integram, organizando-o de forma mais inteligível e acessível, e corrigir os normativos que se revelaram desajustados na sua aplicação prática, quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista constitucional e legal, como é exemplo o caso da remição obrigatória de pensão por incapacidade parcial permanente» (cf. exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei n.º 786/X).

Apesar de enunciar expressamente os aspetos mais relevantes do novo regime proposto, o Projeto de Lei n.º 786/X nada refere, na sua exposição de motivos, quanto à reformulação do regime de atribuição da *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa*. É fácil, no entanto, de verificar que as modificações operadas pelo RAT, essencialmente concentradas nos respetivos artigos 53.º a 55.º, resultaram desde logo na previsão de uma disciplina mais completa e detalhada para a atribuição da *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa*.

O artigo 53.º do RAT (ao qual se referirão todos os artigos seguidamente mencionados, sem indicação de outro diploma) começa por esclarecer a finalidade da prestação suplementar: trata-se de uma prestação suplementar da *pensão* e «destina-se a compensar os encargos com assistência de terceira pessoa em face da situação de dependência em que se encontre ou venha a encontrar o sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho, em consequência de lesão resultante de acidente» (n.º 1). A atribuição da prestação suplementar depende por isso — e reside aqui o seu pressuposto — «de o sinistrado não poder, por si só, prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias», nomeadamente as relacionadas com os «cuidados de higiene pessoal, alimentação e locomoção», «carecendo de assistência permanente de terceira pessoa» (n.ºs 2 e 5), que pode ser um seu familiar (n.º 5). A assistência «pode ser assegurada através da participação sucessiva e conjugada de várias pessoas, incluindo a prestação no âmbito do apoio domiciliário, durante o período mínimo de seis horas diárias» (n.º 6).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O artigo 54.º estabelece, por seu turno, as regras para a determinação do valor da prestação suplementar, levando em conta que se trata de uma *prestação pecuniária* (artigo 47.º, n.º 1, alínea h)) de realização *periódica* (artigo 47.º, n.º 3), que *acompanha o pagamento mensal da pensão anual e dos subsídios de férias e de Natal* (artigo 78.º, n.º 4). Tal prestação é *fixada em montante mensal e tem como limite máximo o valor de 1,1 IAS* (n.º 1), sendo *anualmente atualizável na mesma percentagem em que o for o IAS* (n.º 4). À semelhança do que antes constava do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 143/99, estabelece-se ainda o direito do sinistrado à atribuição de uma prestação suplementar provisória *«a partir do dia seguinte ao da alta e até ao momento da fixação da pensão definitiva»*, de *«montante equivalente»* a 1,1 IAS, sempre que *«o médico assistente entender»* que o mesmo *«não pode dispensar a assistência de uma terceira pessoa»* (n.º 2), sendo os montantes pagos considerados aquando da fixação final dos direitos do sinistrado (n.º 3).

10. Pressupondo uma incapacidade permanente para o trabalho que impeça o sinistrado de realizar, por si mesmo, as atividades necessárias à satisfação das suas necessidades básicas diárias, a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa constitui uma *prestação pecuniária cumulável* quer com as *prestações em espécie* elencadas no artigo 25.º, quer com as demais *prestações pecuniárias* devidas em caso de incapacidade permanente para o trabalho.

Estas últimas integram: (i) a *pensão por incapacidade permanente* e o *subsídio por situação de elevada incapacidade permanente* (artigo 47.º, n.º 1, alíneas c) e d), respetivamente), que se destinam a compensar o sinistrado pela perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho resultante de acidente de trabalho (artigo 48.º, n.º 2); (ii) o *subsídio para readaptação de habitação*, quando necessária (artigo 47.º, n.º 1, alínea i)); e (iii) a *prestação suplementar para assistência a terceira pessoa* (artigo 47.º, n.º 1, alínea h)).

A *pensão por incapacidade permanente* é anual e vitalícia, correspondendo a 80% da retribuição em caso *incapacidade absoluta para todo e qualquer trabalho*, acrescida de acrescida de 10% desta por cada pessoa a cargo sinistrado, até ao limite da retribuição; em caso de *incapacidade absoluta para o trabalho habitual*, será fixada entre 50% e 70% da retribuição, conforme a maior ou menor capacidade funcional residual para o exercício de outra profissão compatível (artigo 48.º, n.º 3, alíneas a) e b), respetivamente). O *subsídio por situação de elevada incapacidade permanente* constitui, por sua vez, uma prestação de atribuição única (artigo 47.º, n.º 1), destinada a compensar o sinistrado com incapacidade permanente absoluta ou incapacidade permanente parcial igual ou superior a 70%, pela perda ou elevada redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho resultante de acidente de trabalho (artigo 67.º, n.º 1). O *subsídio para readaptação de habitação* corresponde igualmente a uma prestação pecuniária de atribuição única (artigo 47.º, n.º 3), mas cuja finalidade é o pagamento das despesas suportadas com a readaptação da habitação do sinistrado por incapacidade permanente para o trabalho que dela necessite, em função da sua incapacidade (artigo 68.º, n.º 1).

A atribuição *cumulativa* destas quatro prestações — pensão por incapacidade permanente, subsídio por situação de elevada incapacidade permanente, subsídio para readaptação de habitação, quando necessária, e prestação suplementar para assistência a terceira pessoa — constitui o modo através do qual se efetiva, no âmbito do RAT, a *reparação pecuniária* do dano emergente de acidente de trabalho nos casos em que, como sucedeu no presente, dele resultou uma *incapacidade permanente absoluta* que retirou ao sinistrado a possibilidade de prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias sem a assistência permanente de terceira pessoa.

11. Enquanto as *prestações em espécie* se efetivam através da simples imputação à entidade responsável das despesas inerentes aos cuidados e serviços elencados no artigo 25.º, as *prestações em dinheiro* pressupõem a fixação do respetivo valor: no caso da *pensão*, a base de cálculo é dada pelo valor da *retribuição* do sinistrado (artigo 71.º, n.º 1); no caso do *subsídio por situação de elevada incapacidade permanente*, do *subsídio para readaptação de habitação* e da *prestação suplementar para*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assistência a terceira pessoa o referencial é outro.

No âmbito da Lei n.º 100/97, o valor de cada uma destas três prestações era definido ou limitado, à semelhança do que sucedia com o subsídio por morte e as despesas de funeral, com base na *remuneração mínima mensal garantida*: o subsídio por situação de elevada incapacidade permanente era igual a 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida à data do acidente (artigo 23.º da referida Lei); o subsídio para readaptação de habitação era fixado até ao limite de 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida mais elevada à data do acidente (artigo 24.º da mesma Lei); e a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa era fixada, conforme acima visto, em valor não superior ao montante da remuneração mínima mensal garantida para os trabalhadores do serviço doméstico (artigo 19.º do diploma mencionado).

Com a entrada em vigor da Lei n.º 98/2009, o elemento de referência para o cálculo das referidas prestações deixou de ser a retribuição mínima garantida para passar a ser o IAS — mais concretamente 1,1 IAS: 12 vezes o valor de 1,1 IAS em vigor à data do acidente no caso do subsídio por situação de elevada incapacidade permanente (artigo 67.º) e do limite máximo subsídio para readaptação de habitação (artigo 68.º); e 1,1 IAS no caso do limite máximo da prestação mensal suplementar para assistência a terceira pessoa (artigo 54.º, n.º 1), cujo valor é anualmente atualizável na percentagem em que aquele o for (artigo 54.º, n.º 2).

Ao contrário do que sucede com o subsídio por situação de elevada incapacidade permanente devido em caso de incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual (artigo 67.º, n.º 3), o RAT continua a não estabelecer quais os elementos a atender na fixação do valor da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

De acordo com a orientação prevalente na jurisprudência dos tribunais comuns — de resto, firmada já no âmbito de vigência da Lei n.º 100/97 —, a prestação suplementar, para além de ser devida *14 vezes* ao ano (*v.*, entre outros, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 19.05.2010, Processo n.º 786/06.9TTGMR.P1.S1, e os Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 12.12.2005, Processo n.ºs 0515361, e de 21.02.2018, Processo n.º 1419/13.2TTPNF.P1, todos disponíveis, tal como os demais seguidamente mencionados, em www.dgsi.pt), deve ser graduada em função do tempo requerido pela satisfação das necessidades do sinistrado que demandam a assistência de terceira pessoa, tomando em consideração a maior ou menor autonomia daquele e a sua capacidade restante para prover à satisfação de as respetivas necessidades básicas diárias; ou, dito de outra forma, de acordo com o número de horas em que o sinistrado carece da assistência de terceira pessoa, o que dependerá, por sua vez, da gravidade das limitações que o mesmo apresenta e da maior ou menor extensão do quociente de autonomia e de capacidade de satisfação das respetivas necessidades básicas diárias. De tal modo que o limite máximo legalmente estabelecido — antes o valor da retribuição mínima mensal garantida, agora o valor correspondente a 1,1 IAS — apenas deverá ser atingido nos casos mais graves, sendo de graduar em sentido inverso nos casos em que a dependência é menor, tendo em conta a capacidade restante da vítima do acidente de trabalho (*v.*, entre outros, os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 24.11.2007, Processo n.º 07S2716, e de 08.05.2013, Processo n.º 771/11.9TTVIS.C1.S1, do Tribunal da Relação de Lisboa de 13.12.2007, Processo n.º 8145/2007-4, e de 13.09.2019, Processo n.º 1210/16.4T8LMG.C1, do Tribunal da Relação do Porto de 23.01.2012, Processo n.º 340/08.0TTVJG.P1, e do Tribunal da Relação de Évora de 14.07.2021, Processo n.º 2053/19.9T8VFX.E1).

12. Clarificados os aspetos essenciais do regime legal de reparação pecuniária dos danos emergentes de acidente de trabalho de que resultou para o sinistrado uma incapacidade permanente que o impede de prover à satisfação das suas necessidades básicas diárias sem a assistência permanente de uma terceira pessoa, é altura de verificar *se e em que medida* o direito



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos trabalhadores à *justa reparação* em caso de infortúnio laboral, consagrado na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição, impõe ao legislador a previsão de uma *prestação adicional e autónoma*, que permita ao sinistrado fazer face a essa situação de dependência em que se viu colocado em consequência do tipo e ou nível de incapacitação originado pela lesão resultante do acidente.

Para responder a esta questão, importa não perder de vista a relação entre as diferentes prestações pecuniárias contempladas no RAT, em particular entre a *prestação principal* — a *pensão anual e vitalícia*, com o complemento constituído pelo *subsídio de elevada incapacidade permanente* — e a *prestação suplementar* — a *prestação para assistência a terceira pessoa* —, que são devidas em caso de incapacidade permanente para o trabalho.

Essa relação perspetiva-se, desde logo, a partir da *função* desempenhada por cada uma delas.

Conforme se afirmou no Acórdão n.º 433/2016, a *pensão* anual e vitalícia tem como finalidade «a substituição ou compensação da perda da contribuição que o vencimento do próprio trabalhador representava para a sua subsistência». Ela visa reparar o *direito à integridade económica ou produtiva* do trabalhador através da reintegração da sua concreta capacidade de ganho, desempenhando neste sentido uma «função de *garantia de subsistência* do sinistrado» (v., Acórdãos n.º 136/2014 e 621/2015). Justamente porque a *pensão* visa — e visa apenas — a compensação do prejuízo económico sofrido pelo sinistrado em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho, o respetivo valor é fixado em função do *grau de desvalorização* sofrido pela vítima, tendo como referente de cálculo o *valor da retribuição* e até 80% deste.

Seja por ter em vista a atenuação dos efeitos que a limitação a 80% da retribuição do valor máximo da pensão atribuível ao sinistrado exerce sobre a efetiva reintegração da sua concreta capacidade de ganho (neste sentido, Carlos Alegre, *Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, Regime Jurídico Anotado*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 123), seja, como sustenta a jurisprudência dos tribunais comuns, por visar em qualquer caso «facilitar a adaptação do sinistrado à sua situação de desvalorização funcional com perda de capacidade de ganho, permitindo-lhe porventura efetuar uma aplicação económica que lhe proporcione outros proventos ou reorientar a sua vida profissional para outro tipo de atividade» (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 02.02.2006, Processo n.º 05S3820, em fundamentação seguida, entre outros, nos Acórdãos Relação de Lisboa de 28.05.2008, Processo n.º 3670/2008-4, e de 28.04.2021, Processo n.º 8807/17.3T8LSB.L1-4), o *subsídio de elevada incapacidade permanente* participa da função reparadora do direito à integridade produtiva do trabalhador que a pensão tipicamente desempenha, constituindo, nesse sentido — que a lei expressamente assinala (artigo 48.º, n.º 2) —, uma prestação ainda destinada a compensar o prejuízo económico sofrido pelo sinistrado em consequência da perda ou redução permanente da sua capacidade de trabalho ou de ganho.

E, como adiante melhor se verá, não deixa de ser essa também — porventura até de forma ainda mais impressiva — a função desempenhada pela *prestação para assistência a terceira pessoa*.

Sendo devida, conforme visto já, nos casos em que a lesão resultante do acidente privou o sinistrado da capacidade de prover, por si só, à satisfação das suas necessidades básicas diárias, tal prestação constitui um *reforço* ou um *complemento* do valor da pensão, que visa compensar a *despesa adicional* gerada pelo recurso à assistência permanente de uma terceira pessoa, de que o sinistrado passou a depender na medida inerente à perda da aptidão necessária para tratar autonomamente da sua pessoa, designadamente para prestar a si próprio os cuidados de higiene, alimentação e locomoção de que carece.

13. Assim vistas as coisas, a resposta à questão de saber se a prestação suplementar para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assistência a terceira pessoa íntegra ou não o conteúdo do direito à *justa reparação* consagrado na alínea f) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição parece facilitada, seja qual for a direção em que se siga.

Na jurisprudência constitucional, a ideia de que a *«justa reparação»* em face dos danos provocados por acidente de trabalho aponta para um *conceito compreensivo de dano laboral* e este para uma *conceção reintegradora* da função do regime especial de proteção dos trabalhadores em caso de infortúnio laboral parece ter sido assumida no Acórdão n.º 433/2016. À propósito da densificação «do direito fundamental dos trabalhadores à *assistência e justa reparação quando últimas de acidentes de trabalho (e doenças profissionais)*, plasmado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da CRP», afirmou-se aí que «a ideia de justiça na reparação – retirada do próprio léxico da norma constitucional citada – comete o legislador na incumbência de facultar os meios necessários e adequados à efetivação desse direito dos trabalhadores com vista à reparação dos danos sofridos pelas vítimas de um acidente de trabalho, a qual se procura efetiva e verdadeiramente dirigida à superação ou, não sendo tal possível, à compensação dos danos na saúde e na capacidade e aptidão dos trabalhadores para a vida ativa e, em particular, para a atividade laboral». Daí que o conceito de *justa reparação* se não «esgot[e] na atribuição aos trabalhadores de pensões por incapacidade (prestações em numerário), antes incluindo prestações de diferentes tipos, como as reparações em espécie [...]».

Se assim for compreendida a *justa reparação* devida aos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, o estatuto constitucional da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa parece assegurado. Nos casos em que a materialização dos riscos inerentes à prestação laboral resulte em lesão que incapacite o sinistrado para o trabalho de forma permanente e o torne simultaneamente dependente da assistência permanente de terceira pessoa para acudir às suas necessidades básicas diárias, certas delas essenciais à própria sobrevivência, a justa reparação do dano laboral não poderá deixar de contemplar a atribuição de uma prestação cumulativa, que reflita e compense o correspondente encargo. Conclusão que, diga-se ainda, surgirá tanto mais evidente quanto mais presente se tiver a vinculação do sistema de direitos fundamentais à *dignidade da pessoa humana*, enquanto «*étimo fundante*» daqueles (Acórdão n.º 212/2010).

Ainda que por uma ordem de razões diversa, não é diferente a resposta que se obtém à luz da orientação perfilhada no Acórdão n.º 786/2017, este tirado em Plenário.

De acordo com tal orientação, o «conteúdo do direito consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, corresponde à função desempenhada pelo instituto da reparação por infortúnio laboral» e esta à «reparação do dano estritamente laboral, consubstanciado na perda de capacidade de ganho do trabalhador vítima de acidente de trabalho ou doença profissional». Aquele direito «constitui uma garantia de reparação do dano laboral, o mesmo é dizer, de reconstituição ou de compensação da capacidade de ganho perdida pelo trabalhador em virtude de ter sofrido um acidente de trabalho [...]».

Se, como vimos, é à *pensão anual* e *vitalícia*, eventualmente acompanhada do *subsídio de elevada incapacidade permanente*, que cabe a reintegração da concreta capacidade de ganho do trabalhador sinistrado, a atribuição de uma prestação destinada a compensar os encargos suportados pelo sinistrado com a contratação de pessoa capaz de lhe prestar a assistência permanente necessária tem a função de *obviar* a que o valor da pensão seja desviado para aquele fim e nele se consuma ou até mesmo esgote. Na ausência de uma prestação suplementar como a que se encontra prevista no artigo 53.º do RAT, o sinistrado que, em consequência do acidente, se confrontasse simultaneamente com a ablação da sua plena capacidade de ganho e a perda da autonomia funcional indispensável à satisfação das suas necessidades básicas diárias, ver-se-ia obrigado a *alocar* pelo menos parte do valor da *pensão* à contratação da assistência requerida pela superação desta situação de dependência, com conseqüente e simétrica depreciação da compensação pela



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perda do vencimento que aquela visa representar. Nestas situações, pode mesmo dizer-se que a *pensão* apenas constituirá um mecanismo de *efetiva* reintegração da concreta capacidade de ganho do trabalhador sinistrado *se e na medida em que* o custo inerente à superação do estado de dependência em que o acidente o colocou se encontre acutelado por outra via; e, conseqüentemente, que, verificando-se tal circunstância, a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa constitui uma condição indispensável para que a *pensão* possa funcionar como um *real sucedâneo* da contribuição antes representada pelo vencimento do sinistrado e, neste sentido, como uma *garantia efetiva da sua subsistência*.

14. Integrando-se a prestação suplementar para assistência a terceira pessoa no conteúdo do direito consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea *f*), da Constituição — que, como este Tribunal afirmou já, tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (Acórdão n.º 612/2008) —, a questão que importa seguidamente resolver é a de saber se o legislador pode fixar-lhe um *limite máximo inferior ao valor da retribuição mínima mensal garantida*.

Para responder a tal questão, há que começar por verificar se é essa a solução que decorre do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, que estabelece como limite máximo do valor da prestação o correspondente de *1,1 IAS*.

Ainda que os respetivos valores possam conjuntamente aproximar-se, o *IAS* e a *retribuição mínima mensal garantida* constituem grandezas de natureza diversa.

O *IAS* foi criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, tendo passado a constituir, em substituição da retribuição mínima mensal garantida, o referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos *apoios sociais do Estado* e, bem assim, de quaisquer outras despesas e receitas por este realizadas ou cobradas (artigos 2.º e 8.º, n.º 1, da referida Lei). Tendo em conta *esta sua função*, o valor do *IAS* é atualizado anualmente com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de cada ano, ponderados os seguintes indicadores de referência: *(i)* o crescimento real do produto interno bruto (PIB), correspondente à média da taxa do crescimento médio anual dos últimos dois anos, terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a atualização ou no trimestre imediatamente anterior, se aquele não estiver disponível à data de 10 de dezembro; e *(ii)* a variação média dos últimos 12 meses do índice de preços no consumidor (IPC), sem habitação, disponível em dezembro do ano anterior ao que reporta a atualização, ou em 30 de novembro, se aquele não estiver disponível à data da assinatura do diploma de atualização (artigo 4.º da Lei n.º 53-B/2006, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro).

Na medida em que, o direito à justa reparação por acidentes de trabalho continua a ser perspetivado no ordenamento jurídico nacional, «não como um direito à segurança social destinado a proteger os cidadãos em situações de falta ou insuficiência de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, mas como um direito dos trabalhadores no âmbito da legislação do trabalho, baseado num regime de responsabilidade civil do empregador tendo em vista a recuperação do sinistrado, segundo o princípio da restauração natural, ou a fixação de uma compensação pecuniária em caso de morte ou incapacidade para o trabalho, e que pressupõe, como garantia de pagamento, a obrigatoriedade de transferência da responsabilidade do empregador para uma instituição seguradora:» (Acórdão n.º 161/2011), pode desde logo questionar-se a adequação funcional do *IAS* para intervir como referencial de cálculo na determinação do limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa.

Seja como for, para responder à questão que diretamente nos ocupa, importa ter presente o seguinte: no ano de 2010 — o primeiro em que vigorou a Lei n.º 98/2009 —, o *IAS* fixava-se em € 419,22 (Portaria n.º 1514/2008, de 24 de dezembro), valor que se manteve até ao ano



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 2017 (cf. Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro; Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro); no ano de 2017, o IAS voltou a ser atualizado, tendo sido fixado em € 421,32 (Portaria n.º 4/2017, de 3 de janeiro); no ano de 2018, foi atualizado para € 428,90 (Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro) e no ano de 2019 para € 435,76 (Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro); no ano de 2020 subiu para € 438,81 (Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro), valor que se manteve em 2021, tendo sido fixado para o ano de 2022 em €443,20 (Portaria n.º 294/2021, de 13 de dezembro).

O estabelecimento de uma *retribuição mínima mensal garantida* (RMMG) resulta, por sua vez, da concretização pelo Estado da incumbência enunciada na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 59.º da Constituição. Assim, a lei garante aos trabalhadores uma retribuição mínima mensal, seja qual for a modalidade praticada, cujo valor é determinado anualmente por legislação específica, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social, tendo em conta, entre outros fatores, as necessidades dos trabalhadores, o aumento de custo de vida e a evolução da produtividade, tendo em vista a sua adequação aos critérios da política de rendimentos e preços (artigo 273.º, n.ºs 1 e 3, do Código do Trabalho). De acordo com essa ponderação, a RMMG foi fixada: para o ano de 2010 em € 475,00 (Decreto-Lei n.º 5/2010, de 15 de janeiro); para o ano de 2011 em € 485,00 (Decreto-Lei n.º 143/2010, de 31 de dezembro), valor que só voltou a ser atualizado em 2014, subindo para € 505,00, valor que se manteve em 2015 (Decreto-Lei n.º 144/2014, de 30 de setembro); no ano de 2016 foi fixada em € 530,00 (Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31 de dezembro); no ano de 2017 em € 557,00 (Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro); no ano de 2018 em € 580,00 (Decreto-Lei n.º 156/2017, de 28 de dezembro); no ano de 2019 em € 600,00 (Decreto-Lei n.º 117/2018, de 27 de dezembro); no ano de 2020 em € 635,00 (Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21 novembro); no ano de 2021 em € 665,00 (Decreto-Lei n.º 109-A/2020, de 31 de dezembro); finalmente, para o ano de 2022, foi fixada no montante de € 705 (Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro).

Confrontando os valores que, desde a entrada em vigor da Lei n.º 98/2009, foram correspondendo a 1,1 IAS com aqueles que resultaram da atualização da RMMG, verifica-se que os primeiros se situam consideravelmente aquém dos segundos. A *tendência* é mesmo para a acentuação dessa diferença, como o comprovam os anos de 2021 e 2022: em 2021, o diferencial era de € 182,31 (€ 665,00 - € 438,81x1,1), saldando-se atualmente em € 217,48 (€ 705 - €443,20x1,1).

15. Sabendo-se que, no âmbito da Lei n.º 100/97, o valor da prestação suplementar tinha com limite máximo o montante da retribuição mínima mensal garantida (cf. *supra*, o n.º 11), a confrontação da norma sindicada com o direito consagrado na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição pode, à partida, ocorrer por uma de duas vias.

A primeira corresponde a um controlo de constitucionalidade baseado na *proibição do retrocesso social*: alcançado já um certo nível de realização do direito à justa reparação dos trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho, o simples facto de o legislador retroceder nesse nível de efetivação seria suficiente para se ter por constitucionalmente vedada a substituição da solução que constava do artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 100/97, por aquela que atualmente resulta do n.º 1 do artigo 54.º do RAT.

Tal perspetiva não pode ser, todavia, aceite. Como este Tribunal vem assinalando, «[s]ó seria assim se se admitisse uma proibição geral de retrocesso social, em matéria de direitos sociais, no sentido de que nunca poderia ser criado um novo regime legal que pudesse afetar qualquer situação jurídica que se encontrasse abrangida pela lei anterior», o que acarretaria a destruição da «autonomia da função legislativa, cujas características típicas, como a liberdade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitutiva e a autorevisibilidade, seriam praticamente eliminadas se, em matérias tão vastas como os direitos sociais, o legislador fosse obrigado a manter integralmente o nível de realização e a respeitar em todos os casos os direitos por ele criados» (Acórdão n.º 575/2014).

Negada a «autonomia normativa da proibição do retrocesso — isto é, assente que «dele não se retira qualquer parâmetro próprio de controlo da afetação negativa dos direitos sociais» (Acórdão n.º 794/2013) —, a consequência só pode ser uma: a verificar-se, a inconstitucionalidade da norma sindicada não resultará do simples facto de o legislador de 2009, através da substituição dos referenciais que operou, ter permitido que o montante máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa retrocedesse para um valor significativamente aquém daquele que se obtinha por aplicação da solução anterior; só poderá resultar de uma resposta afirmativa à questão de saber se, nesse retrocesso, foi ou não indevidamente afetado o próprio direito à *justa reparação* dos trabalhadores, quando vítimas de acidente de trabalho.

É o que se procurará determinar nos pontos seguintes.

16. É pacífica na jurisprudência constitucional a visão segundo a qual o legislador dispõe de alguma margem de livre conformação na concretização do direito à justa reparação por acidentes de trabalho, consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição.

Para determinar o âmbito dessa liberdade e, sobretudo, verificar se os respetivos limites foram inobservados na edição da norma cuja aplicação foi recusada nos autos são duas as possibilidades que se abrem.

A primeira assenta na ideia de que o direito à justa reparação em caso de acidentes de trabalho apresenta natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Assim, tendo presente que constituem normas restritivas de direitos, liberdades e garantias aquelas que «encurtam o seu conteúdo e alcance», originando o «estreitamento do próprio “conteúdo” do direito constitucional» (Acórdão n.º 413/1989), o que importará essencialmente determinar é se, ao permitir que o valor máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa venha a situar-se abaixo do montante da retribuição mínima mensal garantida, a solução sindicada veio fragilizar a posição jurídica do sinistrado em acidente laboral, inviabilizando-lhe a obtenção de uma reparação que possa ser considerada justa, em violação do disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição (neste sentido, *v.* os Acórdãos n.ºs 147/2006, 59/2007 e 161/2009).

Seguindo-se esta via, parece que a resposta só poderá ser afirmativa. É certo que, incorporando o sistema português um modelo de transferência obrigatória da responsabilidade pela reparação dos danos provocados por acidente de trabalho para uma entidade seguradora (artigo 79.º, n.º 1, do RAT), a evolução do regime legal de proteção em caso de infortúnio laboral vem refletindo também, como vimos (cf. *supra*, o n.º 8.), a preocupação em preservar um certo equilíbrio entre «benefícios» e «financiamentos», de forma a não pôr em causa a competitividade das empresas, bem como a criação e manutenção dos postos de trabalho. Simplesmente, até por estar em causa a garantia da *integridade* da própria *pensão* enquanto prestação reintegradora da concreta capacidade de ganho do trabalhador vítima de acidente laboral, tal interesse não tem peso suficiente para legitimar o abaixamento do limite máximo da prestação suplementar devida em caso de incapacitação funcional profunda para um nível inferior ao da retribuição mínima mensal garantida. Isto é, aquela que o sinistrado terá, ele próprio, de assegurar sempre que a situação de dependência originada pela lesão resultante de acidente de trabalho exija a assistência permanente de terceira pessoa durante oito horas diárias (artigo 203.º, n.º 1, do Código de Trabalho).

A outra via possível, para que remete a jurisprudência mais recente deste Tribunal, assenta,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por sua vez, na ideia de que «o direito à assistência e justa reparação em caso de infortúnio laboral integra a classe dos direitos fundamentais a prestações *normativas*, ou seja, a que o legislador institua regimes jurídicos constitutivos de determinados bens, direitos que se traduzem, em primeira linha, num dever de ação legislativa do Estado. Em virtude dele, «[o Estado] está vinculado a prever, por via legislativa, a obrigação de reparação e a assistência... por parte da entidade patronal (ou de outra entidade que se lhe substitua)...» (Acórdão n.º 599/2004). Trata-se, por natureza, de um direito de pendor *positivo*, correlativo de um dever estadual de legislar» (Acórdão n.º 786/2017).

Sob tal enquadramento, a questão de constitucionalidade suscitada pela norma sindicada converte-se num problema de violação da *proibição da proteção deficitária ou insuficiente*. Mais concretamente, no problema de saber se, ao estabelecer para a prestação suplementar um limite máximo que pode vir a situar-se aquém do montante correspondente à retribuição mínima mensal garantida, o legislador de 2009 não apenas reduziu o nível de proteção alcançado em 1997, como, em resultado dessa redução, acabou por situar a ordem jurídica *aquém* do nível mínimo de proteção do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, imposto pela alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição.

A resposta é uma vez mais afirmativa.

Não se ignora que a função dos direitos fundamentais enquanto a direitos a prestações normativas, associada ao princípio da proibição da insuficiência, não impõe ao legislador a colocação do direito infraconstitucional no *ponto ótimo* ou *grau ideal* de efetivação do conteúdo do direito económico ou social de que se trate; apenas o impede de conceder um nível de satisfação que, tudo visto e ponderado, nomeadamente a liberdade de conformação do legislador, se revele *deficitário* ou *insuficiente*. No mínimo, tal exigência pressupõe uma proteção que não seja apenas aparente ou ilusória, mas antes efetiva e eficaz. É aqui que reside a medida do *controlo jurisdicional*: tal controlo destina-se a verificar se certa norma assegura ao direito fundamental em causa, não uma *proteção plenamente eficiente*, mas uma *proteção suficientemente eficiente* tendo em conta o conteúdo que a Constituição lhe assinala.

Ora, nos casos em que, em consequência da lesão em que se materializou o risco inerente à prestação laboral, o trabalhador se vê simultaneamente confrontado com supressão da sua plena capacidade de ganho e a perda da autonomia funcional necessária à satisfação das necessidades básicas diárias, a efetivação do direito à justa reparação a que alude a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição não pode deixar de pressupor a atribuição de uma *prestação suplementar da pensão* em valor *congruente* com a necessidade de contratação da assistência de terceira pessoa.

Nesta hipótese, em que a *proteção plenamente eficiente* corresponderia à ausência de qualquer limite máximo à graduação do valor da prestação suplementar de modo a permitir o ressarcimento da integralidade da despesa que o sinistrado suportará com a contratação de terceira pessoa, a *proteção suficientemente eficiente* pressupõe que aquele limite máximo, a existir, seja fixado levando em conta não menos do que o valor da retribuição mínima mensal garantida praticada no mercado de trabalho — isto é, aquele com que o sinistrado terá de contar para assegurar a assistência de que carece. Que é esse o referencial pressuposto pela concretização suficientemente eficiente do direito à *justa reparação* em caso de acidente de trabalho é conclusão tanto mais evidente quanto presente se tiver que o limite máximo da pensão suplementar tenderá a ser atingido apenas nos casos mais graves, graduando-se em sentido inverso o restante universo de casos (cf. *supra*, o n.º 11).

Em suma: seja vista como um estreitamento do conteúdo do direito dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho, seja encarada como uma solução



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deficitária do ponto de vista do nível de efetivação daquele direito que a Constituição impõe ao legislador, há que concluir que a norma sindicada é incompatível com o que dispõe o artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Lei Fundamental, e, consequentemente, que o presente recurso não deverá obter provimento.»

Sendo a norma que constitui objeto do presente recurso idêntica àquela que foi apreciada no aludido Acórdão n.º 151/2022, impõe-se reafirmar aqui a orientação que ali se firmou, confirmando-se o juízo positivo de inconstitucionalidade formulado na decisão recorrida.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos *supra* expostos, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 78.º-A da LTC, decide-se:

- a) Julgar inconstitucional, por violação do artigo 59.º, n.º 1, alínea f), da Constituição, a norma constante do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, na medida em que permite que o limite máximo da prestação suplementar para assistência a terceira pessoa se situe aquém do montante correspondente à remuneração mínima mensal garantida; e, em consequência,
- b) Julgar improcedente o recurso interposto pelo Ministério Público.

Sem custas, por não serem legalmente devidas.

Lisboa, 19 de outubro de 2022