



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 17/VIII

REGIME DAS PENSÕES POR MORTE DE BENEFICIÁRIO DA SEGURANÇA SOCIAL EM CASO DE SITUAÇÃO DE UNIÃO DE FACTO (ALTERA O DECRETO-LEI N.º 322/90, DE 18 DE OUTUBRO)

Exposição de motivos

Desde 1990 que a lei estabelece, em Portugal e no quadro do regime geral de segurança social, a equiparação da situação de união de facto à situação dos cônjuges para o efeito do direito à protecção em caso de morte de beneficiário activo ou pensionista - isto é, do direito ao subsídio por morte e à pensão de sobrevivência.

É o que consta do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, que veio fixar: «O direito às prestações previstas neste diploma e o respectivo regime jurídico são tornados extensivos às pessoas que se encontrem na situação prevista no n.º 1 do artigo 2020.º do Código Civil.» Por outras palavras, a situação de união de facto releva, neste quadro, para o legislador no caso de subsistir desde há pelo menos dois anos na data da morte do beneficiário activo ou pensionista que confere ao sobrevivente o direito às correspondentes prestações.

Tal foi o teor exacto da equiparação legal estabelecida há uma década e, aparentemente, aquela que era a expressamente desejada pelo legislador - a remissão para o citado artigo 2020.º do Código Civil limita-se à identificação da situação em si mesma (união de facto há mais de dois anos), sem qualquer exigência adicional. Compreende-se que assim fosse no espírito e na letra do legislador, já que qualquer outra exigência adicional serviria para repor um quadro de desigualdade, que, exactamente, queria afastar-se para a protecção do(a) companheiro(a) sobrevivente(a) em caso de morte de beneficiário(a) da segurança social.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Contudo, a remissão feita para aquele preceito do Código Civil acabou por, consciente ou involuntariamente, surtir efeitos perversos colaterais.

Na verdade, o n.º 2 daquele mencionado artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 322/90 remeteu para diploma regulamentar específico o regime de prova, bem como a definição das condições de atribuição das prestações. Ora, o Decreto Regulamentar n.º 1/94, de 18 de Janeiro - o diploma regulamentar anunciado -, veio aplicar, por seu turno, às situações em causa a totalidade do regime do artigo 2020.º do Código Civil e não apenas o estrito quadro temporal para a relevância da situação de união de facto. É o que fez, nomeadamente, o respectivo artigo 3.º, n.º 1: «A atribuição das prestações às pessoas referidas no artigo 2.º (a pessoa que, no momento da morte de beneficiário não casado ou separado judicialmente de pessoas e bens, vivia com ele há mais de dois anos em condições análogas às dos cônjuges) fica dependente de sentença judicial que lhes reconheça o direito a alimentos da herança do falecido nos termos do disposto no artigo 2020.º do Código Civil.»

O que é que isto significa? Significa que, na prática, como o n.º 2 desenvolve e especifica logo a seguir, qualquer interessado há-de percorrer processualmente os complexos trâmites de fixação judicial do direito a alimentos por parte de herança de falecido - e só no caso de o tribunal verificar a inexistência e/ou declarar a insuficiência da herança para prestar os alimentos requeridos é que o direito às prestações sociais é conferido. Em suma: o decreto regulamentar veio recriar uma situação de desigualdade, quando o decreto-lei aparentemente queria consagrar a plena equiparação para efeitos da protecção social por morte.

Para mais, a complexidade processual daí decorrente é multifacetada, excedendo largamente a estrita prova de uma situação de união de facto subsistente há mais de dois anos. Primeiro: o interessado tem de fazer prova judicial da necessidade de alimentos, requerendo-os expressamente contra a herança. Segundo: há-de fazer ainda a prova de que, entre os seus familiares legalmente relevantes para este efeito, não há



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nenhum com o dever de prestar alimentos e em condições de efectivamente os prestar, nos termos do previsto na parte final do artigo 2020.º, alínea a) do Código Civil e do artigo 2009.º do Código Civil. Terceiro: há-de ainda ser verificada judicialmente a inexistência de herança do falecido ou a insuficiência dos respectivos bens para o efeito dos pretendidos alimentos. E, só então, ao fim de um penoso calvário judicial, se defere concretamente ao interessado o direito às requeridas prestações sociais por morte.

Para mais, o entendimento jurisprudencial não tem sido sequer unívoco, abundando por vezes a barafunda. Há quem entenda que se trata de uma acção de simples apreciação, quem entenda que é uma acção de condenação e quem entenda que é, primeiro, uma acção de condenação contra a herança e, depois, de simples apreciação contra a instituição de segurança social, ou exactamente ao contrário: primeiro, uma acção de simples apreciação contra a herança e, depois, de condenação contra a instituição de segurança social. Pior, surgem divisões de entendimento noutros planos: há quem entenda que basta uma única acção, com pedidos subsidiários, dirigida simultaneamente contra a herança e contra a instituição de segurança social, mas há quem entenda que são necessárias duas acções distintas e sucessivas - uma, primeiro, contra a herança e, outra, a seguir, contra a instituição de segurança social – veja-se, por exemplo, o acórdão da Relação de Coimbra de 3 de Outubro de 1995 («No caso de se provarem todos aqueles requisitos mas se se verificar a inexistência ou insuficiência de bens da herança, só por isso não sendo esta condenada naquela acção a prestar alimentos à autora, é que esta poderá intentar acção declarativa de simples apreciação contra a instituição de segurança social para reconhecimento da titularidade das prestações, só para esse efeito, e nas sobre ditas circunstâncias, tendo aquela instituição legitimidade passiva.»)

Na prática, as exigências adjectivas do Decreto Regulamentar n.º 1/94 citado representam uma penosa e inaceitável ironia. Na generalidade dos casos, estamos perante pensionistas pobres que auferiam pensões muito baixas ou em qualquer caso



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

perante interessados em condição de intensa urgência social, em que a necessidade de percorrer toda a tramitação processual de uma acção contra a «herança» se afigura uma autêntica – mas incontornável - ficção. E não raro, por isso, o direito acaba por ser totalmente frustrado: seja porque o interessado desiste e soçobra a meio do complexo labirinto processual ou antes mesmo de o empreender (muitos têm necessidade imperiosa de percorrer, no entretanto, os trâmites próprios da assistência judiciária); seja porque o interessado acaba, também ele, por falecer no entretanto antes de ver terminado o penoso processo de reconhecimento do seu direito - de um modo geral, a magras pensões de sobrevivência.

No entretanto, esta questão foi também objecto de abordagem recente pela Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto, cujo artigo 6.º procura resolver alguns dos problemas descritos nos respectivos n.º 2 a n.º 5. Porém, não parece que estejam adequadamente resolvidas todas as dificuldades práticas de ordem meramente processual, além de que ficou por fazer a directa correcção das normas que ficaram vigentes - sabe-se, nomeadamente, das dificuldades de interpretação jurídica que sempre emergem da mera técnica da revogação tácita.

Importa, assim, repor a efectiva equiparação que terá sido o real espírito da lei em 1990.

Pode, aliás, sustentar-se que, para a restrita verificação da veracidade da situação de união de facto e da sua duração mínima de há dois anos aquando da data da morte, poderia bastar um processo administrativo adequado, conduzido no âmbito da própria segurança social, suficientemente idóneo para prevenir as fraudes e os abusos. Se o Governo assim entender e, no entretanto, legislar (ou regulamentar) nesse sentido ainda mais expedito, o CDS-PP retirará este projecto de lei, que então deixaria de ter qualquer sentido útil.

Por desconhecer por inteiro e em toda a extensão qual tem sido a experiência verificada neste domínio por parte da segurança social, o CDS-PP apresenta o presente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

projecto, restrito ao essencial, no quadro de, na linha da citada Lei n.º 135/99, manter o regime substantivo inicial e apenas uma parte do seu enquadramento adjetivo: o suprimento judicial da falta de vínculo conjugal. Mas o projecto de lei actua no sentido de circunscrever o processo judicial à mera verificação da união de facto e da sua relevância temporal, simplificando-se, por essa via, o modo concreto de reconhecimento do direito às prestações sociais em referência.

O regime proposto não afecta, nem é afectado de modo determinante pelo disposto nos n.º 2 a n.º 5 do artigo 6.º da Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto. Muito embora convenha certamente vir a introduzir ainda na respectiva redacção os acertos adequados no termo deste processo legislativo, e coordenar as remissões expressas de um diploma para outro, em ordem a facilitar a boa compreensão da lei por parte dos administrados e a sua boa e célere aplicação, seja pela administração seja pelos tribunais.

Nestes termos, conforme ao disposto conjugadamente nos artigos 156.º, alínea b), e 180.º, n.º 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa e nos artigos 5.º, n.º 1, alínea b), artigo 11.º, n.º 1, alínea g), e artigos 130.º e 131.º do Regimento da Assembleia da República, o Deputado abaixo assinado, do Grupo Parlamentar do CDS-Partido Popular, apresenta o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, passa a ter a seguinte redacção:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

«Artigo 8.º

Situação de facto análoga à dos cônjuges

1 — (mantém-se a redacção actual)

2 — A prova das situações a que se refere o n.º 1 é feita perante o tribunal comum, em acção de simples apreciação intentada contra a respectiva instituição de segurança social e dirigida unicamente a verificar judicialmente a situação de união de facto subsistente desde há pelo menos dois anos na data da morte do beneficiário, bem como a declarar, com esse fundamento, o direito às prestações por morte.

3 — A acção judicial segue a forma de processo sumário.

4 — A instrução administrativa subsequente junto da instituição de segurança social competente é acompanhada de certidão judicial da sentença que declara a qualidade de titular das prestações por morte, aplicando-se no mais todas as regras comuns definidas quanto aos cônjuges pelo presente regime jurídico.

5 — Para efeitos de fixação do momento a partir do qual é devida a pensão de sobrevivência nos termos do n.º 1 do artigo 36.º, relevam indistintamente, contando-se a que ocorra em primeiro lugar, a data em que o interessado haja formulado um primeiro requerimento junto da instituição de segurança social competente, ou a data em que tenha interposto a acção referida no n.º 2, ou a data em que tenha requerido apoio judiciário para o efeito de propor esta acção judicial.»

Artigo 2.º

É revogado o Decreto Regulamentar n.º 1/94, de 18 de Janeiro.

Palácio de São Bento, 17 de Novembro de 1999. O Deputado do CDS-PP, *José Ribeiro e Castro*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Relatório e parecer da Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Relatório

I - Nota prévia

O projecto de lei n.º 17/VIII, do Grupo Parlamentar do CDS-PP, relativo ao «Regime de pensões por morte de beneficiário da segurança social em caso de situação união de facto (altera o Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro)», foi apresentado ao abrigo do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 130.º e 137.º do Regimento da Assembleia da República.

Por despacho de S. Ex.^a o Sr. Presidente da Assembleia da República, de 22 de Novembro de 1999, o projecto de lei vertente baixou à Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para emissão do competente relatório e parecer.

II - Do objecto do projecto de lei n.º 17/VIII

Através do projecto de lei n.º 17/VIII visa o Grupo Parlamentar do CDS-PP alterar o Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, que define e regulamenta a protecção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime de segurança social, nomeadamente o seu artigo 8.º, que se refere ao direito às prestações por morte das pessoas que vivem em situação análoga à dos cônjuges (união de facto), nos seguintes termos:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a) Estabelece que a prova da situação de facto análoga à dos cônjuges é feita perante tribunal comum, sob a forma de processo sumário, em acção de simples apreciação, intentada contra a instituição de segurança social e dirigida com o único fim de verificar judicialmente a situação de facto subsistente desde há pelo menos dois anos na data da morte do beneficiário, bem como a declarar, com esse fundamento, o direito às prestações por morte;

b) Estipula que a instrução administrativa subsequente é acompanhada da certidão judicial da sentença que declare a qualidade de titular do direito às prestações por morte;

c) Para efeitos de fixação do momento da atribuição da pensão de sobrevivência, consagra que relevam indistintamente, prevalecendo a que ocorra, em primeiro lugar, a data da apresentação de um primeiro requerimento pelo interessado junto da instituição de segurança social, a data em que tenha sido interposta a competente acção judicial ou a data em que tenha sido requerido o apoio judiciário para efeitos da competente acção judicial.

Em consonância com as alterações propostas ao Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, o projecto de lei n.º 17/VIII estabelece também a revogação do Decreto Regulamentar n.º 1/94, de 18 de Janeiro, diploma que define o regime de acesso às prestações por morte por parte das pessoas que se encontram na situação da união de facto.

III - Da motivação do projecto de lei n.º 17/VIII

De acordo com a exposição de motivos do projecto de lei vertente, a equiparação da situação da união de facto à situação dos cônjuges para o efeito do direito à protecção em caso de morte de beneficiário activo ou pensionista encontra-se prevista no



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ordenamento jurídico português desde 1990, nomeadamente no artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, que estabelece: «o direito às prestações previstas neste diploma e o respectivo regime jurídico são extensivos às pessoas que se encontrem na situação prevista no n.º 1 do artigo 2020.º do Código Civil».

Os autores da presente iniciativa legislativa consideram que «(...) a remissão feita para aquele preceito do Código Civil acabou por, consciente ou involuntariamente, surtir efeitos perversos colaterais», já que o Decreto Regulamentar n.º 1/94, de 18 de Janeiro, diploma que regulamenta o artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, «(...) veio aplicar às situações em causa a totalidade do regime do artigo 2020.º CC e não apenas o estrito quadro temporal para a relevância da situação de união de facto», obrigando o interessado a «(...) percorrer processualmente os complexos trâmites de fixação judicial do direito a alimentos por parte da herança do falecido - e só no caso de o tribunal verificar a inexistência e/ou declarar a insuficiência da herança para prestar alimentos requeridos é que o direito às prestações sociais é conferido». E, concluem, a este propósito, que «(...) o decreto regulamentar veio recriar uma situação de desigualdade, quando o decreto-lei aparentemente queria consagrar a plena equiparação para efeitos da protecção social por morte».

Adiantam, ainda, que, por um lado, «(...) o entendimento jurisprudencial não tem sido sequer unívoco, abundando por vezes a barafunda (...)» e, por outro, «(...) as exigências adjectivas do Decreto Regulamentar n.º 1/94 citado representam uma penosa e inaceitável ironia (...)».

Por último, na exposição de motivos é igualmente referido que «esta questão foi também objecto de abordagem recente pela Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto, cujo artigo 6.º procura resolver alguns dos problemas descritos (...). Porém, não parece que estejam adequadamente resolvidas todas as dificuldades práticas de ordem meramente processual (...)», concluindo que «importa, assim, repor a efectiva equiparação que terá sido o real espírito da lei em 1990».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

IV - Dos antecedentes parlamentares

Na IV, V e VI Legislaturas, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou, respectivamente, os projectos de lei n.ºs 359/IV, que «Garante a protecção jurídica às pessoas em união de facto», 259/V, que «Garante a protecção jurídica às pessoas em união de facto», e 457/VI, que «Amplia o conceito de união de facto e regulamenta o acesso às prestações de segurança social por parte dos casais em união de facto», iniciativas estas que nunca chegaram a ser discutidas em Plenário da Assembleia da República.

Na VII Legislatura foram apresentadas e discutidas várias iniciativas legislativas sobre a união de facto, designadamente os projectos de lei n.ºs 338/VII, de Os Verdes, 384/VII, do PCP, 414/VII, de Os Verdes, e 527/VII, do PS.

O projecto de lei n.º 338/VII, de Os Verdes, que «Alarga os direitos dos membros da família em união de facto», foi rejeitado na generalidade, com os votos a favor do PCP e de Os Verdes, os votos contra do PSD e do CDS-PP e a abstenção do PS. O projecto de lei n.º 384/VII, do PCP, que «Estabelece protecção adequada às famílias em união de facto», foi igualmente rejeitado na generalidade, com os votos a favor do PCP e de Os Verdes, os votos contra do PSD, do CDS-PP e dos Deputados Maria do Rosário Carneiro e Cláudio Monteiro e a abstenção do PS.

Já os projectos de lei n.ºs 414/VII de Os Verdes, que «Alarga os direitos das pessoas cuja família se constitui em união de facto», e 527/VII, do PS, sobre «Regime jurídico da união de facto», foram aprovados, dando origem à primeira lei sobre união de facto em Portugal, ou seja, a Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto, que «Adopta medidas de protecção da união de facto».

Na presente Legislatura, para além do projecto de lei n.º 17/VIII, objecto do presente relatório e parecer, foram, ainda, apresentados os projectos de lei n.ºs 6/VIII, de Os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Verdes, e 45/VIII, do BE, ambos visando alterar a Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto, que «Adopta medidas de protecção da união de facto», no sentido de reforçar a protecção legal da união de facto (área da saúde, adopção e estrangeiros) e alargar o seu âmbito de aplicação aos casais homossexuais, que se encontram igualmente a aguardar discussão pelo Plenário da Assembleia da República.

V - Enquadramento constitucional

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra no seu artigo 63.º, designadamente no seu n.º 1, que «todos têm direito à segurança social», estabelecendo o n.º 3 que «o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou capacidade para o trabalho».

No que concerne à união de facto, o artigo 36.º da CRP dispõe que «todos têm direito de constituir família e de contrair casamento em condições de plena igualdade». Significa, pois, que o legislador constitucional quis expressamente reconhecer a protecção da família, independentemente de esta se constituir com base no casamento ou na união de facto. Esta é, igualmente, a posição assumida pelos ilustres constitucionalistas JJ Comes Canotilho e Vital Moreira (*In Constituição Anotada*), para os quais o conceito constitucional de família abrange não apenas a «família jurídica» como também as uniões familiares «de facto».

VI- Enquadramento legal

Através da aprovação da Lei n.º 135/99, de 31 de Agosto, o legislador ordinário veio dotar o ordenamento jurídico português de um quadro legal específico aplicável à união de facto. O citado diploma legal consagra, no seu artigo 3.º, os direitos das pessoas que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

vivem em união de facto, destacando-se as alíneas f) e g), que estabelecem, respectivamente, a «protecção na eventualidade de morte do beneficiário, pela aplicação do regime geral de segurança social e da lei» e a «prestação por morte resultante de acidente de trabalho ou doença profissional, nos termos da lei».

Os direitos consignados nas alíneas f) e g) do artigo 3.º da Lei n.º 135/99, de 28 de Agosto, tiveram a correspondente densificação no artigo 6.º do citado diploma, que estabelece que:

«1 — Beneficia dos direitos previstos nas alíneas f) e g) do artigo 3.º da presente lei quem reunir as condições previstas no artigo 2020.º do Código Civil, decorrendo a acção perante os tribunais civis.

2 — Em caso de inexistência ou insuficiência de bens da herança, o direito às prestações efectiva-se mediante acção proposta contra a instituição competente para a respectiva atribuição.

3 — Não obsta ao reconhecimento da titularidade do direito às prestações a inexistência ou insuficiência dos bens da herança para atribuição da pensão de alimentos.

4 — O direito à prestação pode ser reconhecido na acção judicial proposta pelo titular contra a herança do falecido com vista a obter a pensão de alimentos, desde que na acção intervenha a instituição competente para a atribuição das prestações.

5 — O requerente pode propor apenas acção contra a instituição competente para a atribuição das prestações».

De salientar que o citado diploma legal estipula um prazo para a adopção da necessária regulamentação, prazo esse que se encontra já ultrapassado.

Embora o ordenamento jurídico português disponha agora de um regime jurídico específico aplicável às uniões de facto, a equiparação da situação da união facto à dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

cônjuges, para efeitos de protecção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral de segurança social, encontra-se, contudo, consagrada na ordem jurídica desde 1990, com a publicação do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, que estabelece a referida equiparação no seu artigo 8.º, n.º 1, ao prever que «o direito às prestações previstas neste diploma e o respectivo regime jurídico são tornados extensivos às pessoas que se encontrem na situação prevista no n.º 1 do artigo 2020.º do Código Civil», sendo que, nos termos do n.º 2, «o processo de prova das situações a que se refere o n.º 1, bem como a definição das condições de atribuição das prestações, consta de decreto regulamentar».

O Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, viria a ser regulamentado através do Decreto Regulamentar n.º 1/94, de 18 de Janeiro, que estabelece, nomeadamente, as condições de atribuição das prestações referidas. Assim, o artigo 3.º, n.º 1, estipula que «a atribuição das prestações às pessoas referidas no artigo 2.º fica dependente de sentença judicial que lhes reconheça o direito a alimentos da herança do falecido nos termos do disposto no artigo 2020.º do Código Civil», estabelecendo o n.º 3 do citado artigo que «no caso de não ser reconhecido tal direito, com fundamento na inexistência ou insuficiência de bens da herança, o direito às prestações depende do reconhecimento judicial da qualidade de titular daquelas, obtido mediante acção declarativa interposta, com essa finalidade, contra a instituição de segurança social competente para a atribuição das mesmas prestações».

Por seu turno, os artigos 5.º e 6.º do referido decreto regulamentar estabelecem, respectivamente, que o requerimento das prestações por morte deve ser acompanhado de certidão da sentença judicial que fixe o direito a alimentos ou declare a qualidade de titular das prestações e o momento a partir da qual é atribuída a pensão de sobrevivência.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Este é, pois, o regime jurídico aplicável às pensões por morte do beneficiário da segurança social em caso de situação de união de facto, o qual o CDS-PP pretende alterar e clarificar através do projecto de lei n.º 17/VIII.

VII - Parecer

A Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social é do seguinte parecer:

a) O projecto de lei n.º 17/VIII preenche os requisitos constitucionais, legais e regimentais para subir ao Plenário da Assembleia da República para apreciação e votação;

b) Os grupos parlamentares reservam as suas posições para o Plenário da Assembleia da República.

Assembleia da República, 19 de Janeiro de 2000. — A Deputada Relatora, *Eduarda Castro* — O Presidente da Comissão, *Artur Penedos*.

Nota.— O relatório e o parecer foram aprovados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA