

**PARECER CONJUNTO**

Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.ª (BE) – Cria o subsídio extraordinário de desemprego e de cessação de atividade, aplicável a trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e trabalhadores informais excluídos de outros apoios.

Projeto de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP) – Garante um apoio extraordinário de proteção social a trabalhadores sem acesso a outros instrumentos e mecanismos de proteção social

Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP) – Diminuição para metade do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego, ao subsídio por cessação de atividade e ao subsídio por cessação de atividade profissional (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 20-C/2020 de 7 de maio)

Projeto de Lei n.º 427/XIV/1.ª (PCP) – Cria um regime excecional e temporário de suspensão do contrato de trabalho por não pagamento pontual da retribuição

Projeto de Lei n.º 428/XIV/1.ª (PCP) – Melhoria das condições de acesso ao subsídio social de desemprego

**Autora:**

**Maria Joaquina Matos (PS)**



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

---

### **ÍNDICE**

#### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

1. Introdução
2. Objecto, motivação e conteúdo das iniciativas
3. Enquadramento legal.
4. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.
5. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

#### **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

#### **PARTE III – CONCLUSÕES**

#### **PARTE IV- ANEXOS**

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### 1 – Introdução

O Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.ª (BE), subscrito pelos dezanove Deputados do Grupo Parlamentar (GP) do Bloco de Esquerda (BE), deu entrada a 6 de maio de 2020, e foi admitido e baixou à Comissão de Trabalho e Segurança Social a 11 de maio.

Os Projetos de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP), 427/XIV/1.ª (PCP) e 428/XIV/1.ª (PCP), apresentados pelos dez Deputados do GP do Partido Comunista Português (PCP), deram entrada respetivamente a 20 e 29 de maio de 2020, e foram admitidas e baixaram à Comissão de Trabalho e Segurança Social a 27 de maio e 3 de junho.

O Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP), assinado pelos cinco Deputados do GP do CDS - Partido Popular (CDS-PP), deu entrada a 29 de maio de 2020, e foi admitido e baixou à Comissão de Trabalho e Segurança Social a 3 de junho.

Todas as iniciativas *sub judice* foram apresentadas ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#), no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos Grupos Parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A discussão conjunta das iniciativas na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 9 de junho.

#### 2 – Objeto, motivação e conteúdo das iniciativas

O Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.ª (BE) indica, na exposição de motivos, que o subsídio extraordinário de desemprego e de cessação de atividade, que se visa criar, procura dar resposta «a todos os trabalhadores que perderam o seu trabalho, mas ficaram de fora das prestações sociais existentes», sendo os destinatários elencados exemplificativamente no artigo 3.º da iniciativa.

Os Projetos de Lei do GP do PCP alertam, nas exposições de motivos, para a precariedade laboral e conseqüente desproteção social, pelo que pretendem criar um apoio extraordinário de proteção social a trabalhadores sem acesso a outros instrumentos e mecanismos de proteção social, bem como a regularização do vínculo de trabalho. Pretendem também criar um regime excecional e temporário de acesso ao subsídio social de desemprego, sem prazo de garantia, para todos os trabalhadores inscrito no Centro de Emprego e Formação Profissional da sua área

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

de residência. Nos casos em que os trabalhadores tenham salários em atraso, o GP do PCP pretende criar um regime excecional e temporário de suspensão do contrato de trabalho por não pagamento pontual da retribuição, com o intuito de permitir o acesso desse trabalhador a prestação de desemprego durante o período de suspensão.

O Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP) considera que a redução do prazo de garantia para o subsídio social de desemprego operada pelo [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#), é insuficiente, defendendo o seu alargamento extraordinário ao subsídio de desemprego, ao subsídio por cessação de atividade e ao subsídio por cessação de atividade profissional, com o intuito de melhorar a taxa de cobertura das prestações de desemprego.

### 3 – Enquadramento Legal

Relativamente ao enquadramento legal, internacional, doutrinário e antecedentes das iniciativas em apreço, remete-se para a nota técnica, em anexo, a qual faz parte integrante do presente parecer.

### 4 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.

As iniciativas em apreço assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm designações que traduzem sinteticamente os seus objetos principais e são precedidas de breves exposições de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Respeitam, de igual modo, os limites à admissão da iniciativa, impostos pelo n.º 1 do artigo 120.º do RAR, na medida em que não se afigura que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados assim como definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Todos os projetos de lei podem traduzir um aumento de despesas do Estado previstas no Orçamento, o que constitui um limite à apresentação de iniciativas, consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, conhecido como «lei-travão». Deste modo tais questões devem ser debeladas até à aprovação das iniciativas em votação final global.

A *lei formulário*<sup>1</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa. As

---

<sup>1</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

disposições deste diploma deverão, por isso, ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular em sede de redação final.

Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma *suprarreferido*, «Os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto». Por outro lado, o n.º 1 do artigo 6.º da *lei formulário* estipula que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Os títulos das presentes iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conformes ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da *lei formulário*, embora, em caso de aprovação, ou da substituição por eventual texto único, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Relativamente à entrada em vigor, todos os projetos de lei preveem que as iniciativas entrem em vigor no dia seguinte a sua publicação, cumprindo-se assim o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da *lei formulário*, segundo o qual: «Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Caso venham a ser aprovadas, devem ser publicadas sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

### **5 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que está pendente na generalidade na Comissão de Trabalho e Segurança, a seguinte iniciativa sobre a mesma temática – Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.ª (PCP) – «Melhora as regras de atribuição e altera a duração e montantes do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego».

### **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A deputada autora do parecer reserva a sua posição para a discussão das iniciativas legislativas em sessão plenária.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

**PARTE III – CONCLUSÕES**

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

1. As presentes iniciativas legislativas cumprem todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.
2. Alerta-se para a necessidade compatibilizar as iniciativas com a lei-travão, em fase de discussão na especialidade.
3. Propõe-se que, sendo as iniciativas legislativas aprovadas na generalidade, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final, o título passe a conter uma única redação, no sentido de tornar a sua formulação mais sucinta e clara do ponto de vista formal.
4. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 8 de junho de 2020

  
**A Deputada Relatora**  
**(Maria Joaquina Matos)**

**A Vice-Presidente da Comissão**  
  
**(Catarina Marcelino)**



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

### **PARTE IV- ANEXOS**

- *Nota Técnica conjunta das iniciativas em apreço*

#### **Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.ª (BE)**

**Cria o subsídio extraordinário de desemprego e de cessação de atividade, aplicável a trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e trabalhadores informais excluídos de outros apoios**

Data de admissão: 11 de maio de 2020

#### **Projeto de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP)**

**Garante um apoio extraordinário de proteção social a trabalhadores sem acesso a outros instrumentos e mecanismos de proteção social**

Data de admissão: 27 de maio de 2020

#### **Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP)**

**Diminuição para metade do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego, ao subsídio por cessação de atividade e ao subsídio por cessação de atividade profissional (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 20-C/2020 de 7 de maio)**

Data de admissão: 3 de junho de 2020

#### **Projeto de Lei n.º 427/XIV/1.ª (PCP)**

**Cria um regime excecional e temporário de suspensão do contrato de trabalho por não pagamento pontual da retribuição**

Data de admissão: 3 de junho de 2020

#### **Projeto de Lei n.º 428/XIV/1.ª (PCP)**

**Melhoria das condições de acesso ao subsídio social de desemprego**

Data de admissão: 3 de junho de 2020

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

### **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por Patrícia Pires, Maria Nunes de Carvalho e José Filipe Sousa (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Nuno Amorim (DILP), João Oliveira (BIB), Raquel Vaz e Pedro Pacheco (DAC)

Data: 6 de junho de 2020



## I. Análise das iniciativas

---

- **As iniciativas**

i) Explica-se na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) que o subsídio extraordinário de desemprego e de cessação de atividade, que se visa criar, procura dar resposta «a todos os trabalhadores que perderam o seu trabalho, mas ficaram de fora das prestações sociais existentes<sup>1</sup>», incluindo nesse âmbito as seguintes categorias:

- Os trabalhadores que tinham um contrato precário mas não cumprem os prazos de garantia para acederem ao subsídio de desemprego ou ao subsídio social de desemprego, entre os quais trabalhadores em período experimental, falsos trabalhadores independentes, trabalhadores intermediados por empresas de trabalho temporário ou empresas prestadoras de serviço (exemplificando-se com os profissionais de serviços públicos externalizados, como cantinas escolares ou limpezas) e trabalhadores contratados a prazo;
- Os trabalhadores informais que não reúnem as condições necessárias para beneficiar nem do subsídio de desemprego nem do rendimento social de inserção (RSI), como os profissionais do setor do turismo e do alojamento, e também de plataformas eletrónicas;
- As trabalhadoras do serviço doméstico que acumulam uma pluralidade de patrões e não detêm nenhum contrato a tempo inteiro;
- Os feirantes que se viram impedidos de exercer a sua atividade;
- Os advogados e solicitadores que são abrangidos por um regime de beneficência autónomo - a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) e não pela Segurança Social;
- Os trabalhadores independentes, de todas as profissões, excluídos do apoio extraordinário que foi criado, ou cujo valor atribuído não lhes permite sobreviver, sendo apresentado o exemplo dos trabalhadores do setor da cultura e do audiovisual.

---

<sup>1</sup> Os destinatários são aliás elencados, a título exemplificativo, no artigo 3.º da iniciativa.

Alertando para o aumento significativo do número de desempregados registado em abril, a que «não correspondeu um crescimento no mesmo ritmo do número de beneficiários do subsídio de desemprego», e lembrando as soluções adotadas em outros países, mormente em Espanha, os proponentes sublinham que se trata «de criar, de forma excecional e extraordinária, e por um período bem delimitado no tempo, uma prestação que tem como objetivo universalizar a proteção no desemprego a todos os que perderam o seu trabalho, a sua fonte de rendimento, a sua atividade neste período».

**ii)** Os autores do Projeto de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP) consideram que a situação que o país e o mundo atravessam não pode ser usada nem instrumentalizada como pretexto «para o agravamento da exploração e para o ataque aos direitos dos trabalhadores», denunciando «a multiplicação de atropelos de direitos e arbitrariedades».

Posto isto, salientam os efeitos infligidos na vida de trabalhadores de vários setores de atividade, o que se reflete também na precariedade da proteção social, exemplificando com a situação de milhares de trabalhadores cuja remuneração provinha de trabalho por conta própria e de prestação de serviços que deixaram de ter, em especial «com contratos a termo em desrespeito pela lei, uso abusivo de recibos verdes, trabalho encapotado pelo regime de prestação de serviços», bem como profissionais sem vínculo de trabalho formal, que exercem as suas funções em subordinação jurídica, mas excluídos de regime de segurança social nacional ou estrangeiro.

Deste modo, classificam como urgente o reconhecimento desse vínculo, com a garantia de proteção social a todos estes profissionais.

**iii)** Tendo em conta a preocupante subida do número de desempregados provocada por crises como a atual, assim como a diminuição da taxa de cobertura das prestações de desemprego, os proponentes do Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP) destacam a importância da adoção de medidas que revertam esta redução, estancando o número de portugueses que ficam desempregados e sem acesso a prestações de desemprego. Nesta medida, mencionando a redução do prazo de garantia para o subsídio social de desemprego operada pelo [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#), consideram-na insuficiente, defendendo o seu alargamento extraordinário ao subsídio de desemprego,

ao subsídio por cessação de atividade e ao subsídio por cessação de atividade profissional, precisamente as alterações que preconizam nesta iniciativa.

A este propósito, recordam a rejeição em Plenário de um Plano de Emergência Social apresentado pelo Grupo Parlamentar (GP) do CDS-PP, que contemplava como prioritária a proteção das famílias, nomeadamente aquelas em que pelo menos um dos seus elementos ficara desempregado, com a redução dos prazos de garantia dos subsídios indicados, medida que agora reiteram, atendendo à sua urgência social.

**iv)** Tal como no Projeto de Lei n.º 393/XIV/1.<sup>a</sup> (PCP), a exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 427/XIV/1.<sup>a</sup> (PCP) chama a atenção para o perigo da utilização e instrumentalização da situação que o país e o mundo atravessam como pretexto «para o agravamento da exploração e para o ataque aos direitos dos trabalhadores», denunciando «a multiplicação de atropelos de direitos e arbitrariedades», não só os despedimentos, em especial dos detentores de vínculos laborais precários (*v.g.* em empresas de trabalho temporário ou no decurso do respetivo período experimental), mas também a colocação de trabalhadores em férias forçadas; a alteração unilateral de horários; a redução de rendimentos por via do lay-off e também pelo corte de prémios e subsídios, entre os quais o subsídio de refeição, designadamente a quem é colocado em teletrabalho; a recusa do exercício dos direitos parentais; e, ainda, o encerramento dos estabelecimentos, por iniciativa das entidades empregadoras ou das autoridades de saúde, sem qualquer informação aos trabalhadores.

Com efeito, levando em linha de conta que milhares de trabalhadores se encontram com salários em atraso e em situação de especial vulnerabilidade, e também que o regime de suspensão do contrato de trabalho por não pagamento pontual da retribuição, plasmado nos [artigos 325.º e seguintes](#) do [Código do Trabalho](#) é demasiado burocrático, principalmente quanto aos prazos para a concretização, análise e deferimento da atribuição da prestação por desemprego pela segurança social, os proponentes promovem, com o presente projeto de lei, um regime excecional e temporário de suspensão do contrato de trabalho por não pagamento pontual da retribuição com objetivo de redução substancial dos prazos, reduzindo de igual modo para metade os prazos de garantia para a concessão de prestações por desemprego.

v) Com base nos fundamentos expendidos nas exposições de motivos dos Projetos de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP) e 427/XIV/1.ª (PCP), e visando a proteção das categorias de trabalhadores aí identificados, a exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 428/XIV/1.ª (PCP) assinala a precariedade social, no trabalho e na vida destes profissionais, registando que muitos deles não cumprem os prazos de garantia de acesso, quer ao subsídio de desemprego, quer ao subsídio social de desemprego. Invocando dados do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e do Instituto Nacional de Estatística (INE) sobre trabalhadores com contratos não permanentes, os proponentes esclarecem que pretendem com a sua iniciativa «garantir proteção social a estes trabalhadores, sem prejuízo do continuado combate à precariedade», alargando a proteção aos trabalhadores que ficaram sem rendimentos ou cujos rendimentos diminuíram significativamente devido à paragem, e ainda aos trabalhadores em período experimental que viram os seus contratos cessados sem nenhuma indemnização.

De seguida, dando realce a baixa taxa de cobertura dos subsídios de desemprego e as previsões internacionais para 2020, reforçam que, se o PCP há muito que defende uma revisão global do regime de proteção social de desemprego, o momento atual justifica a consagração de um regime excecional e temporário dirigido ao subsídio social de desemprego, com a eliminação do prazo de garantia e a melhoria da condição de recursos subjacente a esta prestação social, propondo ainda a divulgação mensal pelo Governo dos «indicadores de acompanhamento desta medida, no portal da Segurança Social, especialmente no que se refere ao número e à caracterização social dos beneficiários, com vista a avaliar os seus efeitos sobre a redução da pobreza dos desempregados.»

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra que «todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego» ([alínea e\) do n.º 1 do artigo 59.º](#)<sup>2)</sup>, e estabelece

---

<sup>2</sup> «A reestruturação dos direitos dos trabalhadores, operada pela [1ª Revisão Constitucional](#) [que conduziu, por exemplo, a que a segurança no emprego, com proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos

que «o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho» ([n.º 3 do artigo 63.º](#)).

Os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>3</sup> afirmam que «na perspetiva do legislador constitucional, os direitos consagrados no [artigo 59.º](#) são configurados como direitos económicos, sociais e culturais. Todavia, (...) algumas das dimensões dos direitos fundamentais dos trabalhadores enunciados no artigo 59.º têm uma estrutura análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se por isso, nos termos do [artigo 17.º](#), o regime dos direitos, liberdades e garantias.»

O direito à segurança social é efetivado pelo sistema de segurança social e exercido nos termos estabelecidos na Lei Fundamental e na [Lei de Bases do Sistema de Segurança Social](#), aprovada pela [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#)<sup>4</sup>, alterada e republicada pela [Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro](#). A nova Lei de Bases do Sistema de Segurança Social introduziu algumas alterações na estrutura do sistema, agora composto pelo sistema de proteção social de cidadania<sup>5</sup> (primeiro patamar), que se encontra por sua vez dividido nos subsistemas de ação social, de solidariedade e de proteção familiar; em segundo lugar, o sistema previdencial<sup>6</sup> (segundo patamar), marcado pelo princípio da contributividade, ainda que acolha o princípio da

---

políticos ou ideológicos, fosse transferida da alínea b) do referido artigo 52.º para o novo capítulo atinente aos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores], teve como consequência a integração do direito à assistência material dos desempregados no artigo que passou, em geral, a contemplar os direitos dos trabalhadores” ([Acórdão n.º 474/02 do Tribunal Constitucional](#)).

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

<sup>4</sup> Revogou a anterior Lei de Bases da Segurança Social ([Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro](#)).

<sup>5</sup> No sistema de proteção social de cidadania podem distinguir-se três realidades, associadas a cada um dos seus subsistemas. Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar têm natureza universal, abrangendo todos os cidadãos nacionais, podendo em determinadas circunstâncias, previstas na lei, estender-se a cidadãos estrangeiros. A proteção concedida no âmbito destes subsistemas tem uma natureza não contributiva, podendo, no entanto, a sua atribuição depender da verificação de uma condição de recursos (conjunto de condições que um agregado familiar deve reunir para um dos seus membros poder aceder a prestações sociais de natureza não contributiva).

<sup>6</sup> O sistema previdencial visa assegurar, por força do princípio da solidariedade laboral, as prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos do trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas. Pretende, assim, compensar a perda ou redução de rendimentos da atividade profissional.

solidariedade (de base laboral); e em terceiro, o sistema complementar<sup>7</sup> (terceiro patamar), constituído pelo regime público de capitalização e pelos regimes complementares de iniciativa coletiva e individual.

No âmbito do sistema de proteção social de cidadania, a proteção conferida pelo subsistema de solidariedade materializa-se na concessão de prestações sociais, que reduzem a exposição dos cidadãos ao risco de pobreza e exclusão social e profissional. Visa ainda a cobertura de riscos associados à invalidez, velhice e morte, em especial no que decorre da insuficiência das prestações contributivas ou da carreira contributiva dos beneficiários. Incluem-se neste subsistema prestações como o rendimento social de inserção ou o complemento solidário para idosos, e os complementos sociais de pensões de invalidez, velhice e morte e de prestações de desemprego e de doença, que asseguram níveis mínimos de rendimento aos seus beneficiários.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela citada [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#), na sua redação atual, o Governo aprovou o [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 85/2006, de 29 de novembro](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março](#), pela [Lei n.º 5/2010 de 5 de maio](#), pelos [Decretos-Leis n.ºs 72/2010, de 18 de junho](#) (que o republica), e [64/2012, de 15 de março](#), pela [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), pelos [Decretos-Leis n.ºs 13/2013, de 25 de janeiro](#) e [167-E/2013, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 34/2016, de 24 de agosto](#), pelo [Decreto-Lei n.º 53-A/2017, de 31 de maio](#), pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho](#), pela [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), e pelos [Decretos-Leis n.ºs 84/2019, de 28 de junho](#) e [153/2019, de 17 de outubro](#) (*versão consolidada*), no âmbito do sistema previdencial que define o regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos beneficiários abrangidos pelo regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

---

<sup>7</sup> O sistema complementar (público e privado) compreende o regime público de capitalização e os regimes complementares de iniciativa coletiva (regimes profissionais complementares) e de iniciativa individual (casos dos planos poupança-reforma, seguros de vida e de capitalização).

Nos termos do presente regime, é considerado desemprego toda a situação decorrente da perda involuntária de emprego do beneficiário com capacidade e disponibilidade para o trabalho, inscrito para emprego no centro de emprego.

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

O reconhecimento do direito às prestações de desemprego depende da caracterização da relação laboral, da situação de desemprego e do cumprimento de um prazo de garantia, ou seja, de um período mínimo de contribuições para a segurança social – 360 dias num período de 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego. No caso do subsídio social de desemprego, depende de um prazo de garantia de 180 dias num período de 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego, mas também do preenchimento da condição de recursos, i. e., do nível de rendimentos do agregado familiar do desempregado.

A condição de recursos é definida em função dos rendimentos mensais do agregado familiar do requerente que não podem ultrapassar 80% do Indexante dos Apoios Sociais<sup>8</sup>, cuja capitação do rendimento é ponderada segundo a escala de equivalência prevista no [Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho](#), na sua redação atual, que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos.

O período de concessão das prestações é variável em função da idade do trabalhador/beneficiário e do número de meses com registo de remunerações no período imediatamente anterior à data do desemprego, nos termos previstos no artigo 37.º do aludido Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual, que

---

<sup>8</sup> Em 2020 o valor é de €438,81, nos termos da [Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro](#), que procede à atualização anual do valor do indexante dos apoios sociais (IAS).

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

Tem lugar a proteção através do subsídio social de desemprego: (i) a quem perdeu o emprego de forma involuntária e que se encontre inscrito para emprego no centro de emprego; (ii) nas situações em que não seja atribuível subsídio de desemprego; e (iii) nas situações em que os beneficiários tenham esgotado os períodos de concessão do subsídio de desemprego, desde que se encontrem preenchidos os demais condicionalismos previstos no presente regime jurídico, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual.

Ainda no domínio das medidas de proteção social, o Governo através do [Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março](#), na sua redação atual, instituiu um regime jurídico de proteção na eventualidade de desemprego, de natureza contributiva, que tem como âmbito pessoal os trabalhadores independentes que prestam serviços a uma entidade contratante da qual dependam economicamente. Esta proteção social na eventualidade efetiva-se mediante a atribuição do subsídio por cessação de atividade e do subsídio parcial por cessação de atividade, cujo [artigo 8.º](#) estabelece o prazo de garantia para a atribuição dos citados subsídios.

Também no âmbito da proteção social na eventualidade de desemprego, o Governo através do [Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro](#), na sua redação atual, instituiu o regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores independentes com atividade empresarial e dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas. A proteção social destes beneficiários efetiva-se mediante a atribuição do subsídio por cessação de atividade profissional e do subsídio parcial por cessação de atividade profissional, que visam compensar a perda de rendimentos dos trabalhadores independentes com atividade empresarial, bem como dos gerentes e dos administradores das pessoas coletivas, em consequência da cessação de atividade profissional por motivos justificados que determinam o encerramento da empresa.



O [artigo 9.º](#) estabelece o prazo de garantia para atribuição dos subsídios por cessação de atividade profissional.

A [Portaria n.º 131/2017, de 7 de abril](#)<sup>9</sup>, na sua redação atual, regula a criação da medida de Estágios Profissionais, que consiste no apoio à inserção de jovens no mercado de trabalho ou à reconversão profissional de desempregados. Esta medida «visou concretizar os objetivos da política de emprego relativos ao apoio à inserção profissional de jovens no mercado de trabalho ou à reconversão profissional de desempregados, através do desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho, distinguindo-se das medidas anteriores pela introdução de uma maior seletividade na atribuição dos apoios, desde logo com a introdução de critérios objetivos de análise e pontuação das candidaturas à medida, onde se inclui a empregabilidade dos apoios anteriormente concedidos às entidades candidatas, e de um maior direcionamento para resultados estratégicos, nomeadamente através da melhoria dos mecanismos de monitorização da sua aplicação, designadamente do ponto de vista da ligação entre a concessão de apoios à realização de estágios e o emprego gerado após o termo do apoio».

No âmbito da pandemia da doença COVID-19, o Governo aprovou um conjunto de medidas excecionais e temporárias de apoio à família e ao emprego, através dos [Decretos-Leis n.ºs 10-A/2020, de 13 de março](#), na sua redação atual, [10-F/2020, de 26 de março](#), na sua redação atual, [10-G/2020, de 26 de março](#), na sua redação atual e [20-C/2020, de 7 de maio](#).

Neste contexto, o [Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março](#)<sup>10</sup> (versão consolidada), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 13/2020, de 28 de março](#), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#), visa a proteção dos cidadãos e das empresas, de forma a proteger o emprego e os postos de trabalho, a criar condições para que seja assegurado, na medida do possível, o rendimento das famílias e a sobrevivência das empresas, bem como medidas de proteção social, na eventualidade de desemprego.

---

<sup>9</sup> Alterada e republicada pela [Portaria n.º 70/2019, de 27 de fevereiro](#)

<sup>10</sup> Estabelece medidas excecionais de proteção social, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Em particular, «às prestações por desemprego e às prestações do sistema de segurança social que garantam mínimos de subsistência, cujo período de concessão ou prazo de renovação termine antes de 30 de junho de 2020, a sua atribuição é extraordinariamente prorrogada. Paralelamente, são também extraordinariamente suspensas as reavaliações das condições de manutenção das prestações do sistema de segurança social», bem como «um regime de pagamento diferido das contribuições devidas pelas entidades empregadoras e pelos trabalhadores independentes».

O [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#)<sup>11</sup>, procede à adoção de medidas temporárias de reforço da proteção no desemprego, reduzindo para metade os prazos de garantia acima mencionados respeitantes ao subsídio social de desemprego<sup>12</sup>, bem como agiliza o procedimento de atribuição do rendimento social de inserção, previsto na [Lei n.º 13/2003, de 21 de maio](#), na sua redação atual.

A [Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril](#), vem «regulamentar os procedimentos de atribuição dos apoios excecionais de apoio à família, dos apoios extraordinários à redução da atividade económica de trabalhador independente e à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial, do diferimento das contribuições dos trabalhadores independentes e do reconhecimento do direito à prorrogação de prestações do sistema de segurança social».

Segundo os dados divulgados pelo [INE](#)<sup>13</sup>, «a taxa de desemprego no 1.º trimestre de 2020 foi 6,7%, valor igual ao do trimestre anterior e inferior em 0,1 pontos percentuais (p.p.) ao do trimestre homólogo de 2019.

A população desempregada, estimada em 348,1 mil pessoas, diminuiu 1,2% (4,3 mil) em relação ao trimestre anterior e 1,6% (5,5 mil) relativamente ao 1.º trimestre de 2019.

<sup>11</sup> Estabelece medidas excecionais de proteção social, no âmbito da pandemia da doença COVID-19

<sup>12</sup> Ao abrigo do artigo 22.º do [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 11 de março](#), na sua redação atual.

<sup>13</sup> [Estatísticas do Emprego](#) – 1.º trimestre de 2020, dados revelados a 6 de maio de 2020.

A população empregada, 4 865,9 mil pessoas, diminuiu 0,9% (41,7 mil) por comparação com o trimestre anterior e 0,3% (14,3 mil) em relação ao homólogo, sendo a primeira variação homóloga negativa desde o 3.º trimestre de 2013.

A população empregada ausente do trabalho ascendeu a 452,1 mil pessoas (9,3% da população empregada), tendo aumentado 33,0% (112,2 mil) em relação ao trimestre anterior. Este aumento ficou a dever-se essencialmente à redução ou falta de trabalho por motivos técnicos ou económicos da empresa (inclui a suspensão temporária do contrato e o *lay off*), razão apontada por 68,3 mil daquelas pessoas.»

De acordo com o INE, a presente informação «é já parcialmente influenciada pela situação atual determinada pela pandemia da doença COVID-19, seja pela natural perturbação associada ao impacto da pandemia na obtenção de informação primária, seja pelas alterações comportamentais decorrentes das medidas de salvaguarda da saúde pública adotadas.»

Segundo os últimos dados publicados na [Síntese de informação estatística da Segurança Social](#) no sítio da [Segurança Social](#) relativamente à proteção social da eventualidade de desemprego, «em abril de 2020 verificou-se um aumento em 24 134 das prestações de desemprego, para um total de 197 949, que corresponde a um acréscimo mensal de 13,9% e de 17,2% face a abril de 2019.

O subsídio de desemprego abrangeu 169 016 pessoas, com aumentos de 16,3% face a março e de 21,8% face a abril de 2019. O subsídio social de desemprego inicial abrangeu 8 381 pessoas, revelando subidas de 7,4% e de 16,2% em relação ao mês homólogo, respetivamente.

Para as trajetórias das prestações supracitadas contribuiu ainda a prorrogação extraordinária das prestações de desemprego, de acordo com o [Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março](#) (versão consolidada), retificado pela [Declaração de Retificação](#)

[n.º 13/2020, de 28 de março](#)<sup>14</sup>, e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#), que estabelece um regime excecional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19

Quanto ao subsídio social de desemprego subsequente foi atribuído a 19 128 pessoas, representando reduções de 3,6% e de 11,3% face ao mês anterior e ao período homólogo, respetivamente.

Por idades e comparando com abril de 2019, registaram-se aumentos das prestações processadas em todos os grupos etários, sobressaindo os grupos com idades mais baixas, o grupo de 24 ou menos anos (+ 52,1%), entre os 25 e os 34 anos (32,7%), entre os 35 e os 44 (20,4%) e entre os 45 e os 55 (17,1%)».

Para melhor desenvolvimento respeitante às medidas de proteção social, pode consultar-se a página da [Segurança Social](#) respeitante às medidas de apoio excecionais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

## II. Enquadramento parlamentar

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Da consulta efetuada na base de dados da Atividade Parlamentar (AP), apurou-se a pendência da seguinte iniciativa sobre a mesma temática:

- [Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Melhora as regras de atribuição e altera a duração e montantes do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego», que baixou na generalidade à 10.ª Comissão.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

---

<sup>14</sup> Publicada no Diário da República n.º 62-A/2020, Série I de 2020-03-28.

Na presente Legislatura, foram apresentadas e rejeitadas as seguintes iniciativas sobre matéria semelhante ou conexas:

- [Projeto de Lei n.º 319/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Garante um apoio de proteção social a trabalhadores com vínculos laborais precários em situação de desemprego, designadamente trabalhadores do sector do táxi e trabalhadores domésticos», rejeitado na generalidade na reunião plenária de 8 de abril de 2020;

- [Projeto de Lei n.º 325/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - «Reduz o prazo de garantia de acesso ao subsídio de desemprego», também rejeitado na generalidade na reunião plenária de 8 de abril de 2020;

Por outro lado, poderá ainda nomear-se a [Petição n.º 46/XIV/1.ª](#) - «COVID19 - Plano de contingência: medidas de proteção das franjas sociais mais débeis», da autoria de Ricardo Alexandre Cardoso Rodrigues e outros, num total final de 44 assinaturas, que depois de tramitada pela 10.ª Comissão, se encontra já arquivada, após a convalidação da nota de admissibilidade em relatório final.

Já na XIII Legislatura, deram entrada as seguintes iniciativas sobre assunto idêntico ou conexo:

- [Projeto de Lei n.º 382/XIII/2.ª \(BE\)](#) - «Elimina a redução de 10% ao montante do subsídio de desemprego após 180 dias de concessão», rejeitado na generalidade na reunião plenária de 14 de junho de 2017;

- [Projeto de Lei n.º 398/XIII/2.ª \(PCP\)](#) - «Revoga o corte de 10% do montante do subsídio de desemprego após 180 dias da sua concessão (2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro)», igualmente rejeitado na generalidade na reunião plenária de 14 de junho de 2017;

- [Projeto de Lei n.º 610/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - «Revoga o corte de 10% do montante do subsídio de desemprego após 180 dias da sua concessão procedendo à 10.ª alteração ao

Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro», que caducou com o final da Legislatura, a 24 de outubro de 2019;

- [Projeto de Lei n.º 993/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - «Prestação social de apoio aos desempregados de longa duração», que de igual modo caducou com o final da Legislatura, a 24 de outubro de 2019;

- [Projeto de Resolução n.º 677/XIII/2.ª \(PS\)](#) - «Recomenda ao Governo que o Subsídio de Desemprego não possa ser inferior ao IAS», aprovado por unanimidade na reunião plenária de 30 de maio de 2017, e que originou a [Resolução da Assembleia da República n.º 97/2017](#);

Foram ainda apresentadas, na anterior Legislatura, as seguintes petições sobre a problemática do desemprego, todas tramitadas e arquivadas pela Comissão de Trabalho e Segurança Social:

- [Petição n.º 277/XIII/2.ª](#) - «Solicita alteração ao regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores independentes com atividade empresarial e dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas», da iniciativa de Mateus Fernando Carvalho da Costa (1 assinatura);

- [Petição n.º 280/XIII/2.ª](#) - «Solicita alteração legislativa ao n.º 3 do artigo 57.º do Decreto-lei 220/2006, de 3 de novembro, que estabelece o regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem», da iniciativa de Maria Fernanda da Costa Duarte Russo (1 assinatura);

- [Petição n.º 296/XIII/2.ª](#) - «Solicita alteração legislativa ao Decreto-lei 220/2006, de 3 de novembro que estabelece o regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem», da iniciativa de Albano Lourenço Jerónimo (1 assinatura);

- [Petição n.º 334/XIII/2.ª](#) - «Solicita alteração legislativa ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, devendo abranger os desempregados de longa duração, fora do regime da Segurança Social», também da iniciativa de Albano Lourenço Jerónimo (1 assinatura).

### III. Apreciação dos requisitos formais

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

O Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.ª (BE) é subscrito pelos dezanove Deputados do Grupo Parlamentar (GP) do Bloco de Esquerda (BE), os Projetos de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP), 427/XIV/1.ª (PCP) e 428/XIV/1.ª (PCP) são apresentados pelos dez Deputados do GP do Partido Comunista Português (PCP), e o Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP) é assinado pelos cinco Deputados do GP do CDS - Partido Popular (CDS-PP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

Todas as iniciativas observam o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, assumindo a forma de projetos de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, assim como se encontram redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente os respetivos objetos, sendo ainda precedidas, cada uma, de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que não parecem infringir a Constituição nem os princípios nela consignados, assim como definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Contudo, cabe assinalar que, em caso de aprovação, todos os projetos de lei podem traduzir um aumento de despesas do Estado previstas no Orçamento, o que constitui um limite à apresentação de iniciativas, consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, conhecido como «lei-travão». Não obstante, as iniciativas apresentadas no âmbito do combate à pandemia da doença Covid-19 em que esta questão se coloca têm sido admitidas. Aliás, refira-se que a admissibilidade de iniciativas em possível desconformidade com a «lei-travão» foi assunto recentemente discutido em Conferência de Líderes, tendo ficado estabelecido que a avaliação sobre o respeito pelos limites orçamentais não impede a admissão e discussão das iniciativas, uma vez que tais questões poderão ser ultrapassadas até à aprovação das iniciativas em votação final global.

O Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.ª (BE) deu entrada a 6 de maio de 2020. Foi admitido a 11 de maio, data em que baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, e anunciado no dia 13 de maio de 2020.

O Projeto de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP) deu entrada a 20 de maio de 2020. Foi admitido a 27 de maio, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

Os Projetos de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP), 427/XIV/1.ª (PCP) e 428/XIV/1.ª (PCP) deram entrada a 29 de maio de 2020, sendo admitidos e anunciados a 3 de junho, data em que baixaram na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A discussão conjunta das cinco iniciativas encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 9 de junho, terça-feira.



- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Os títulos das iniciativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conformes ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da citada Lei n.º 74/98, de 11 de novembro<sup>15</sup>. Assumindo que, em caso de aprovação, o título de cada um dos projetos de lei, ou de um eventual texto único que possa emanar dos trabalhos na especialidade ou em nova apreciação na generalidade em Comissão, poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, nas aludidas fases do processo legislativo ou em sede de redação final, assinala-se desde já, e partindo dos títulos individuais das iniciativas, que «o título, (...) sempre que possível, deve iniciar-se por um substantivo, por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta; por razões de economia linguística, não parece correcto que o título se inicie por verbos ou outras categorias gramaticais semanticamente plenas, que não substantivos».<sup>16</sup>

Em caso de aprovação, as iniciativas em apreço, ou o texto único que possa delas resultar, revestirão a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

---

<sup>15</sup> Merece aqui especial referência o título do Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP), o único a preconizar uma modificação direta no ordenamento legislativo já existente, mencionando a alteração que pretende introduzir no [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#), e cumprindo assim com o preceituado no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração», o que aqui se verifica - Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. et al (2002), Legística. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

<sup>16</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. et al (2002), Legística. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200.

No que respeita ao início de vigência, todos os projetos de lei em apreço estabelecem que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação»<sup>17</sup>, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação». Reitera-se a questão da necessidade de compatibilização das iniciativas com a lei – travão que, em fase de discussão e aprovação na especialidade, poderá conduzir ao diferimento da sua entrada em vigor.

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 6.º do Projeto de Lei n.º 367/XIV/1.ª (BE) estatui que a medida ali prevista é financiada pelo Orçamento do Estado, através de um Fundo Especial criado para o efeito o Governo, enquanto o artigo 7.º determina que o Governo regulamenta, no prazo de sete dias, os procedimentos para atribuição desta prestação social excecional e extraordinária. Por sua vez, o artigo 5.º do Projeto de Lei n.º 393/XIV/1.ª (PCP) dispõe que caberá ao Governo proceder à transferência para a Segurança Social das verbas necessárias à sua execução. Já o Projeto de Lei n.º 427/XIV/1.ª (PCP) estipula, no seu artigo 4.º, que os montantes suportados para execução do regime previsto na presente lei são assegurados pelo Orçamento do Estado. Por último, o artigo 5.º do Projeto de Lei n.º 484/XIV/1.ª (PCP) estabelece que o Governo divulgará, mensalmente, indicadores de acompanhamento da medida no portal da segurança social, incidindo, nomeadamente, sobre o número e a caracterização social dos beneficiários. Em sentido contrário, o Projeto de Lei n.º 415/XIV/1.ª (CDS-PP) não prevê a necessidade de

---

<sup>17</sup> Respetivamente nos artigos 8.º, 6.º, 3.º, 5.º e 4.º de cada umas das iniciativas. Os Projetos de Lei n.º 427/XIV/1.ª (PCP) e 428/XIV/1.ª (PCP) têm a particularidade de estipular que vigorarão apenas até à cessação das medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2, podendo esta estatuição, caso seja aprovada, e por uma razão de clareza, ser autonomizada num número próprio do artigo (um n.º 2) dedicado à entrada em vigor. Ainda quanto ao Projeto de Lei n.º 428/XIV/1.ª (PCP), poderá ser ponderada a inversão da sequência numérica dos dois últimos artigos, com a renumeração do já mencionado artigo 4.º como artigo 5.º, para que o artigo relativo à entrada em vigor fica a constar em último lugar.

regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal.

#### IV. Análise de direito comparado

---

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O combate à exclusão social e a promoção da proteção social são, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do [Tratado da União Europeia](#), um dos objetivos que norteiam a atuação da União Europeia.

Não obstante, as políticas sociais constituem, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#), um domínio de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros, podendo contudo a União, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do mesmo diploma, tomar iniciativas de modo a garantir a coordenação das políticas sociais dos Estados-Membros.

Acresce que o artigo 9.º do TFUE estatui que «na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social (...)», sendo que o artigo 151.º do TFUE destaca a promoção do emprego e a melhoria das condições de vida e de trabalho como objetivos da União e dos Estados-Membros, assegurando, designadamente, uma proteção social adequada e a luta contra as exclusões. Já o n.º 1 do artigo 153.º, através das suas alíneas c) e j), estabelece que a «segurança social e (a) proteção social dos trabalhadores», e a «luta contra a exclusão social», são alguns dos domínios em que a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros.

A par destes diplomas, também existem outros com relevância para a matéria aqui em apreço, como sejam a [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), cujo n.º 1 do artigo 34.º estabelece que «a União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice,

bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais», enquanto o n.º 3 determina que «a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social (...) destinada(s) a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais».

De salientar, ainda, o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), que reafirma alguns dos direitos consagrados no acervo da União e acrescenta novos princípios, de modo a assegurar o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na Europa do século XXI, e a enfrentar os desafios decorrentes da evolução social, tecnológica e económica, nomeadamente consagrando, nos seus artigos 12.º, 13.º e 14.º, que «os trabalhadores (...) têm direito a uma proteção social adequada», que «os desempregados têm direito (...) a prestações por desemprego adequadas, durante um período razoável, em função das suas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais» e que «qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases da vida».

Finalmente, e no âmbito das ações desenvolvidas pela UE para apoiar os Estados-Membros e os seus cidadãos na resposta a esta crise motivada pela pandemia da doença COVID-19, destaca-se o [Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência \(SURE\) na sequência do surto de COVID-19](#), que constitui um dispositivo temporário destinado a permitir assistência financeira da União aos Estados-Membros afetados, visando complementar os esforços envidados por estes a nível nacional e cobrir uma parte do súbito aumento das despesas públicas relacionadas com a crise da pandemia da doença COVID-19.

- **Enquadramento internacional**  
**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, Irlanda e Países Baixos.

## ESPANHA

A proteção social nas situações de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem encontra-se regulada pelas normas do Título III da Lei Geral da Segurança Social, diploma aprovado pelo [\*Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre\*](#). A proteção social compreende dois níveis estruturais, um contributivo e um assistencial.

O primeiro nível corresponde a uma ajuda económica destinada aos trabalhadores que, involuntariamente, perderam o trabalho e contam com 360 ou mais dias de quotizações para a segurança social. A lei faz depender o valor e a duração da ajuda económica da carreira contributiva do beneficiário. O referido apoio tem uma duração máxima de 720 dias, de acordo com o disposto no artigo 269, e é calculado segundo as regras estipuladas no artigo 270.

Por seu turno, o segundo nível – o assistencial – tem um carácter complementar em relação ao primeiro e tem como objetivo garantir a proteção dos trabalhadores desempregados que preencham um dos requisitos previstos nos artigos 274 e seguintes, a saber:

- Subsídio por quotizações insuficientes, desenhado para os trabalhadores desempregados que não preenchem requisitos do nível contributivo (n.º 3 do artigo 274);
- Subsídio de ajuda familiar, para os desempregados que têm familiares dependentes a cargo e esgotaram o tempo máximo de beneficiários das prestações do nível contributivo (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 274);
- Subsídio para maiores de 45 anos, criado para os desempregados com mais de 45 anos que esgotaram o tempo máximo de beneficiários das prestações contributivas (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 274);
- Subsídio para maiores de 52 anos (n.º 4 do artigo 274 e artigo 285);

- Subsídio para emigrantes retornados de países sem acordos bilaterais de desemprego com Espanha ou fora do espaço económico europeu (alínea c) do n.º 1 do artigo 274);
- Subsídio para ex-reclusos (n.º 2 do artigo 274);
- Subsídio de desemprego motivado por incapacidade permanente (alínea d) do n.º 1 do artigo 274 e artigo 283); e
- Subsídio agrícola específico para trabalhadores rurais da Andaluzia e da Extremadura (artigo 286).

O apoio concedido ao nível assistencial tem uma duração que varia entre os 6 e 21 meses, podendo, em situações excecionais, essa duração ser alargada até aos 30 meses (artigo 277). O apoio concedido tem um valor de 80% do [Indicador Público de Renta de Efectos Múltiplos \(IPREM\)](#)<sup>18</sup>.

Cumprindo, ainda, mencionar que existem outros apoios com carácter extraordinário, como a [Renta Activa de Inserción \(RAI\)](#), criada para grupos com especiais dificuldades de acesso ao mercado de trabalho – desempregados de longa duração com mais de 45 anos de idade ou vítimas de violência de género.

Sobre o subsídio de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, pode ser encontrada informação adicional no [portal da Internet](#) do Governo de Espanha.

O sistema de proteção dos trabalhadores por conta própria<sup>19</sup> encontra-se previsto no Capítulo VIII do mesmo diploma, correspondente aos artigos 305 e seguintes. Neste sentido, o artigo 327 prevê o regime de proteção por cessação da atividade dos trabalhadores por conta própria. Este regime tem um carácter obrigatório.

A duração máxima do apoio aos trabalhadores por conta própria, devido por cessação da atividade, é, nos termos do artigo 338, de 24 meses. O montante do subsídio tem

<sup>18</sup> Para o ano de 2020, o IPREM é de 537.84€.

<sup>19</sup> Para trabalhadores por conta própria abrangidos pelo *Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos*, abrangidos pelo *Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios* e abrangidos pelo *i*.

como referência o valor das contribuições dos últimos 12 meses continuados imediatamente anteriores à situação de cessação de atividade (artigo 339).

Sobre os apoios concedidos aos trabalhadores independentes por cessação da atividade, pode ser encontrada informação adicional no [portal da Internet](#) do Governo de Espanha.

No que diz respeito às medidas extraordinárias adotadas pelo executivo espanhol para fazer face à conjuntura imposta pela COVID-19, importa destacar o [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#) que prevê, no seu artigo 17, a criação de um subsídio extraordinário por cessação da atividade a atribuir a todos os trabalhadores por conta própria integrados no *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*, a todos os trabalhadores rurais integrados no *Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios* e a todos os trabalhadores por conta própria integrados no *Régimen Especial de Trabajadores del Mar*. O valor de tal subsídio extraordinário é calculado de acordo com as regras do artigo 339 da *Ley General de la Seguridad Social* e tem a duração de um mês ou até terminar o *estado de alarma*.

## IRLANDA

Com a pandemia da doença COVID-19 foram criados dois subsídios relacionados com as situações de desemprego: o [Temporary covid-19 wage subsidy scheme](#) e o [COVID-19 Pandemic Unemployment Payment](#). O primeiro, desenhado para trabalhadores que ficaram com horário zero ou horários de trabalho reduzidos, incluindo trabalhadores por conta própria, funciona através do reembolso aos empregadores de uma parte do vencimento daqueles, aliviando a tesouraria das empresas e mantendo o nível salarial dos trabalhadores. No caso de se tratar de trabalhadores por conta própria, o montante do subsídio corresponde a €350 por semana. Note-se que este subsídio começou a ser atribuído no dia 26 de março de 2020 e tem uma duração máxima de 12 semanas.

Por seu turno, o [COVID-19 Pandemic Unemployment Payment](#) foi criado para proteger os trabalhadores que ficaram desempregados, bem como os trabalhadores por conta

própria que ficaram sem trabalho devido à pandemia da doença COVID-19. Este subsídio, também no valor de 350€ por semana, pode ser atribuído aos trabalhadores entre os 18 e os 66 anos, residentes na República da Irlanda e a trabalhar pelo menos a partir de 6 de março de 2020. Este subsídio estará em vigor pelo menos até 8 de junho de 2020, altura em que será reavaliado.

Note-se que estes dois subsídios são de natureza extraordinária e limitada temporalmente, coexistindo com os dois mecanismos de proteção no desemprego já existentes: o [Jobseekers Benefit](#) e [Jobseekers Allowance](#).

### PAISES BAIXOS

As regras relativas ao direito ao subsídio de desemprego, estão previstas na [Werkloosheidswet](#)<sup>20</sup> (lei do seguro de desemprego<sup>21</sup>). Nos artigos 16.º a 21.º estão estabelecidas as regras gerais<sup>22</sup> relativas à obtenção de apoios na situação de desemprego. Os trabalhadores por conta de outrem são obrigados a estar integrados neste regime de proteção social<sup>23</sup>.

No caso dos trabalhadores conta própria, são incentivados a subscrever um dos vários seguros sociais disponíveis. Os trabalhadores por conta própria podem optar por subscrever os seguros sociais junto da [agência nacional de seguros](#).

O portal governamental [business.gov.nl](#) dispõe de informação adicional, em inglês, sobre os seguros disponíveis para os trabalhadores por conta própria.

Das pesquisas efetuadas, não foi localizado qualquer subsídio de desemprego extraordinário, ainda que de acesso e contribuição voluntária, criado para situações de exceção como a provocada pela pandemia da doença COVID-19.

<sup>20</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial overheid.nl.

<sup>21</sup> Tradução livre.

<sup>22</sup> Note-se que existem diplomas específicos cujo objetivo é o de regular as situações de subsídio de desemprego para certas camadas da população.

<sup>23</sup> Sobre o tema, o portal governamental [business.gov.nl](#), em língua inglesa, dispõe de informação adicional sobre os mecanismos de proteção social dos trabalhadores no país.



## V. Consultas e contributos

---

Com a eventual exceção do Projeto de Lei n.º 427/XIV/1.ª (PCP), em particular no que diz respeito ao preconizado regime excecional de suspensão de contrato de trabalho, as presentes iniciativas não versam, pelo menos diretamente, sobre legislação do trabalho, nos termos dos [artigos 469.º e seguintes](#) do [Código do Trabalho](#), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 13 de fevereiro, em especial do n.º 2 do artigo 469.º, podendo ainda assim a Comissão decidir promover sua submissão a apreciação pública, caso o entenda, na fase de especialidade ou de nova apreciação na generalidade.

Ainda assim, qualquer contributo espontâneo eventualmente recebido neste âmbito será disponibilizado na [página eletrónica da Comissão destinada a outros contributos](#), que não os recebidos na sequência do processo de discussão pública.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelos proponentes, das fichas de avaliação prévia de impacto de género, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado, em termos gerais, uma valoração essencialmente positiva (no caso dos Projetos de Lei n.º [367/XIV/1.ª \(BE\)](#) e [415/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#)) ou neutra (no que concerne aos Projetos de Lei n.º [393/XIV/1.ª \(PCP\)](#), [427/XIV/1.ª \(PCP\)](#) e [428/XIV/1.ª \(PCP\)](#)) do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, a redação das presentes iniciativas

não nos suscita nesta fase do processo legislativo questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

PORTUGAL. Ministério do Emprego e da Segurança Social. Gabinete de Estratégia e Planeamento – **Boletim estatístico** [Em linha]. Lisboa. ISSN 0873-4682. (mai. 2020). [Consult. 4 jun. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=36179&img=16110&save=true>>.

**Resumo:** Último número (maio 2020) do Boletim mensal do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Emprego e Segurança Social, fornece informação estatística sobre, entre outras, questões relacionadas com emprego, desemprego, tendências do mercado de trabalho, formação profissional, salários e prestações da Segurança Social. A série completa do Boletim Estatístico pode ser consultada em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/web/gep/estatisticas-anteriores?categoryId=11354>.

Para uma análise comparativa sobre as respostas sociais e económicas ao impacto da COVID-19 em vários países europeus, propomos ainda a página WEB **Social security & Covid 19** [Consult. 18 mai. 2020]. Disponível em: WWW: <URL: <https://esip.eu/covid-19-pandemic>>. Num trabalho de recolha levado a cabo pela *European Social Insurance Platform*, esta página reúne informação sobre as medidas implementadas em 10 países – Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda e Eslováquia –, apresentando para cada país a legislação aplicável.