

Comissão de Trabalho e Segurança Social

**PARECER:**

**[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

**[Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª \(PAN\)](#)**

Aumenta as garantias dos beneficiários de prestações de desemprego no âmbito das regras referentes à formação profissional, alterando o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro

**[Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.ª \(BE\)](#)**

Alarga e melhora as condições de acesso e os períodos de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego (17.ª alteração do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego)

**Autor:** Deputada  
Sandra Pereira



Comissão de Trabalho e Segurança Social

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

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

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### 1. Nota preliminar

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **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». A iniciativa legislativa deu entrada em 28 de outubro de 2019, sendo admitida em 6 de novembro de 2019, e nessa mesma data, baixou à Comissão de Trabalho e Segurança Social.

O Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª (PAN)** - «Aumenta as garantias dos beneficiários de prestações de desemprego no âmbito das regras referentes à formação profissional, alterando o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro». A iniciativa legislativa deu entrada em 11 de setembro de 2020, sendo admitido em 14 de setembro de 2020 e anunciado em 16 de setembro de 2020, tendo baixado à Comissão de Trabalho e Segurança Social nessa mesma data.



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

Também o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, usando o seu poder de iniciativa legislativa, apresentou à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.ª (BE)** - «Alarga e melhora as condições de acesso e os períodos de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego (17.ª alteração do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego)». Deu igualmente entrada a 11 de setembro de 2020. Foi admitido a 16 de setembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social.

Os presentes projetos de lei encontram-se agendados para a reunião plenária do dia 1 de outubro de 2020.

### **2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

- 1) O Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.ª** – «Melhora as regras de atribuição e altera a duração e montantes do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego» – tem como objeto o reforço do apoio social dos trabalhadores em situação de desemprego, melhorando as condições de acesso, atribuição e montante do subsídio de desemprego, e do subsídio social de desemprego, alargando o período de atribuição dos mesmos, e a sua majoração em 25% sempre que ambos os membros

### Comissão de Trabalho e Segurança Social

do casal se encontrarem nesta situação, assim como no caso de família monoparental.

Sustentam os proponentes que o desemprego constitui «um dos maiores flagelos económicos e sociais, determinando graves situações de pobreza». A desproteção social dos desempregados não é alheia às sucessivas alterações ao regime de atribuição do subsídio de desemprego, nomeadamente «à redução dos prazos de concessão» deste subsídio, «a determinação de prazos de garantia excessivos», bem como «o corte de 10% do subsídio no final de 6 meses».

No entender dos proponentes, «a garantia de melhor proteção social no desemprego é um direito dos trabalhadores que se encontram nessa situação.»

O presente projeto de lei é composto por três artigos. Os dois primeiros consubstanciam alterações ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 20 de novembro, e o último artigo refere-se à sua entrada em vigor, que será aquando da entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2020.

- 2) Quanto ao **Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª (PAN)** - «Aumenta as garantias dos beneficiários de prestações de desemprego no âmbito das regras referentes à formação profissional, alterando o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro» - propõe que «os trabalhadores só tenham o dever de aceitação de formação profissional nos casos em

### Comissão de Trabalho e Segurança Social

que esta seja adequada ao perfil, habilitações escolares, formação profissional e projectos profissionais do desempregado, bem como que, apenas os casos de recusa de tal formação possam constituir causa de anulação de inscrição no centro de emprego e perda da prestação de desemprego.»

Posto que a rejeição de ofertas de formação profissional constitui causa de anulação da inscrição no centro de emprego, impossibilitando a reinscrição no prazo de 90 dias, e que o quadro legal vigente «não prevê a distinção entre a recusa de formação profissional injustificada e a recusa de formação profissional baseada no facto de a oferta formativa específica não se afigurar como adequada ao perfil, às habilitações escolares, à formação profissional e aos projectos profissionais do beneficiário», entendem os proponentes necessário a presente intervenção legislativa por forma a conferir e assegurar um maior equilíbrio no âmbito do quadro legal do Decreto-Lei n.º 220/2006».

O projeto de lei em apreço é composto por três artigos, sendo o artigo 1.º relativo ao objeto, o artigo 2.º às alterações propostas ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 20 de novembro, e o artigo 3.º refere-se à entrada em vigor.

- 3)** Relativamente ao **Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.<sup>a</sup>** - «Aumenta as garantias dos beneficiários de prestações de desemprego no âmbito das

### Comissão de Trabalho e Segurança Social

regras referentes à formação profissional, alterando o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro» - vem propor o reforço da proteção no desemprego, nomeadamente através de:

- «redução para metade dos prazos de garantia para acesso ao subsídio de desemprego e ao subsídio social de desemprego»;
- «melhoria da condição de recursos para acesso ao subsídio social de desemprego, passando a estabelecer como limiar o valor do limiar de pobreza»;
- «aumentar o montante do subsídio social de desemprego, equiparando-o ao limiar de pobreza (502€, ou 1,15 IAS)»;
- «recuperar a remuneração mínima mensal garantida como referência proporcional para os limites máximos e mínimos do subsídio de desemprego»;
- «repor os períodos de concessão do subsídio de desemprego, aumentando também os do subsídio social».

Os proponentes do Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) começam por constatar que «a presente crise mostrou as lacunas profundas do nosso sistema de proteção social», sublinhando que centenas de milhares de pessoas perderam o emprego no nosso país, ficando sem acesso a qualquer prestação de desemprego. Neste contexto, foram adotadas medidas como novas prestações sociais temporárias e novas regras, também temporárias, de acesso às

## Comissão de Trabalho e Segurança Social

prestações já existentes, bem como a sua prorrogação. A iniciativa compreende igualmente três artigos, o primeiro relativo ao seu objeto, o segundo às alterações a introduzir no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 20 de novembro, e o terceiro e último artigo à entrada em vigor.

### **3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais, e cumprimento da Lei Formulário**

A apresentação das presentes iniciativas surge no âmbito da previsão da alínea *b*) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição), e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Quanto à disposição constante do n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, a chamada *Lei-Travão*, poderia inferir-se numa primeira análise que as iniciativas legislativas *sub judice* contrariam o disposto nesse preceito normativo, uma vez que implicam o aumento de despesa pública no ano económico em curso. Porém, são as próprias iniciativas que expressamente estipulam que a sua entrada em vigor ocorrerá aquando da entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2021, pelo que o aumento de despesa só terá efeitos no próximo ano, concluindo-se com segurança que as três iniciativas estão em conformidade com a aludida *Lei-Travão*.

Os projetos de lei encontram-se redigidos sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidos



Comissão de Trabalho e Segurança Social

de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo, encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que estes projetos de lei não parecem infringir princípios constitucionais (sobre direitos laborais cfr. artigos 53.º, 58.º e 59.º da Constituição) e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Os títulos das respetivas iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conformes ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário*, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

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 observando-se o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário», o que aqui não sucede com as iniciativas propostas pelos Grupos Parlamentares do PAN e do PCP, o que poderá vir a ser sanado em momento posterior.

Quanto ao título do projeto de lei do Grupo Parlamentar do BE, sugere-se que em sede de especialidade o numeral ordinal, utilizado na indicação do número



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

de ordem de alteração, seja redigido por extenso, de acordo com as regras de legística formal.

Em caso de aprovação, estas iniciativas revestirão a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deverão ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da referida *lei formulário*.

### **4. Enquadramento legal e Antecedentes Legislativos**

Sendo o enquadramento legal e os antecedentes legislativos relativos aos projetos de lei em apreço expendidos na Nota Técnica que a seu respeito foi elaborada pelos competentes serviços da Assembleia da República, em 28 de setembro de 2020, remete-se para esse documento - constante em anexo ao presente Parecer - a densificação dos capítulos em apreço, e que aqui se dão por integralmente reproduzidos.

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

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as iniciativas em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa», nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando a sua opinião para o debate em Plenário.



## Comissão de Trabalho e Segurança Social

### PARTE III – CONCLUSÕES

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

1. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **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»;
2. O Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª (PAN)** - «Aumenta as garantias dos beneficiários de prestações de desemprego no âmbito das regras referentes à formação profissional, alterando o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro»;
3. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.ª (BE)** - «Alarga e melhora as condições de acesso e os períodos de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego (17.ª alteração do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego»;

Comissão de Trabalho e Segurança Social

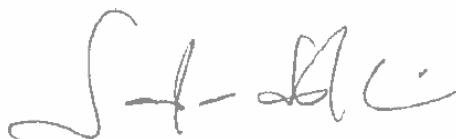
4. Compulsadas as referidas iniciativas, as mesmas cumprem todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários para serem discutidas e votadas na generalidade em Plenário.

**PARTE IV – ANEXOS**

Ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

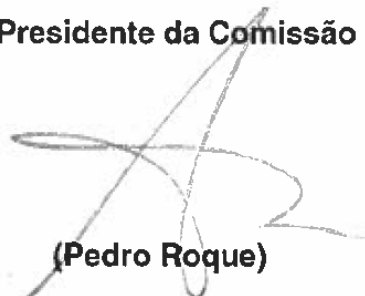
Palácio de São Bento, 30 de setembro de 2020

**A Deputada Autora do Parecer**



**(Sandra Pereira)**

**O Presidente da Comissão**



**(Pedro Roque)**

### **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**

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

### **Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª (PAN)**

**Aumenta as garantias dos beneficiários de prestações de desemprego no âmbito das regras referentes à formação profissional, alterando o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro**

Data de admissão: 14 de setembro de 2020

### **Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.ª (BE)**

**Alarga e melhora as condições de acesso e os períodos de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego (17.ª alteração do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego)**

Data de admissão: 16 de setembro 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: José Filipe Sousa (DAPLEN), Filomena Romano de Castro (DILP), João Carlos Oliveira (BIB), Raquel Caferra Vaz e Pedro Pacheco (DAC)

Data: 28 de setembro de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

1) O Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.<sup>a</sup> (PCP) descreve o desemprego como «um dos maiores flagelos económicos e sociais, determinando graves situações de pobreza», chamando a atenção para a desproteção social dos desempregados, que associam às «sucessivas alterações às regras de atribuição do subsídio de desemprego», nomeadamente «a redução dos prazos de concessão do subsídio de desemprego, a determinação de prazos de garantia excessivos e a aplicação de corte de 10% ao fim de seis meses, caso não tenha encontrado emprego».

Com efeito, recordando a intervenção do Partido Comunista Português (PCP) na alteração de algumas das medidas enunciadas, e continuando a pugnar pelo combate à precariedade e ao desemprego, tendo em vista a criação de emprego com direitos e a valorização salarial, os proponentes defendem que «a garantia de melhor proteção social no desemprego é um direito dos trabalhadores que se encontram nessa situação».

Desta feita, e sem prejuízo de considerarem necessária uma revisão global às regras de atribuição do subsídio de desemprego, preconizam com esta iniciativa o reforço do apoio social dos trabalhadores em situação de desemprego, melhorando as condições de acesso, atribuição e montante do subsídio de desemprego e social de desemprego, designadamente através do alargamento do período de atribuição de ambos e da sua majoração em 25% quando ambos os membros do casal se encontrarem nesta situação e no caso de família monoparental.

O presente projeto de lei estrutura-se em três artigos, correspondendo os dois primeiros às alterações propugnadas ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 20 de novembro, e o último artigo à sua entrada em vigor. Tendo em vista o lapso de escrita na numeração, que não contempla um artigo 2.º preambular, sugere-se que, na fase da especialidade ou de nova apreciação na generalidade em Comissão, seja ponderada a introdução de um

novo artigo 1.º, dedicado ao objeto, com a conseqüente renumeração do atual artigo 1.º como artigo 2.º.<sup>1</sup>

2) A exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª (PAN) começa por registar que, no âmbito do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 20 de novembro, a formação profissional visa o reforço das condições de empregabilidade dos beneficiários, acrescentando que esta oferta «deverá ser adaptada às expectativas e as necessidades do mercado de trabalho».

Assim sendo, lembrando que a rejeição de ofertas de formação profissional é uma das causas de anulação da inscrição no centro de emprego, impossibilitando o desempregado de ali se voltar a inscrever no prazo de 90 dias, os proponentes alegam que o atual quadro legal «não prevê a distinção entre a recusa de formação profissional injustificada e a recusa de formação profissional baseada no facto de a oferta formativa específica não se afigurar como adequada ao perfil, às habilitações escolares, à formação profissional e aos projectos profissionais do beneficiário». A este propósito, relatam casos em que a recusa de oferta de formação em áreas distintas das de formação dos beneficiários (v.g. em geriatria) implicou a anulação da sua inscrição no centro de emprego.

Deste modo, e sem embargo de advogarem mudanças mais profundas neste capítulo, anunciam que o projeto de lei propõe que «os trabalhadores só tenham o dever de aceitação de formação profissional nos casos em que esta seja adequada ao perfil, habilitações escolares, formação profissional e projectos profissionais do desempregado, e que só os casos de recusa de tal formação possam ser causa de anulação de inscrição no centro de emprego e de perda da prestação de desemprego.»

O projeto de lei em apreço compõe-se em três artigos, sendo o artigo 1.º relativo ao objeto, o artigo 2.º às alterações propostas para o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 20 de novembro, e o artigo 3.º à entrada em vigor.

---

<sup>1</sup> Acresce que o artigo 1.º alude a alterações no artigo 28.º do diploma que, porém, não constam do articulado da iniciativa, pelo que, salvo indicação em contrário, essa indicação deverá ser relevada.

3) Os proponentes do Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) começam por constatar que «a presente crise mostrou as lacunas profundas do nosso sistema de proteção social», sublinhando que centenas de milhares de pessoas perderam o emprego no nosso país, ficando sem acesso a qualquer prestação de desemprego. Neste contexto, foram adotadas medidas como novas prestações sociais temporárias e novas regras, também temporárias, de acesso às prestações já existentes, bem como a sua prorrogação.

Todavia, no seu entender a situação atual continua a ser «absolutamente insustentável», fundamentando a sua afirmação com os dados de julho de 2020 relativos ao desemprego e às prestações atribuídas e respetivos montantes e taxas de cobertura, o que leva a que «os desempregados sejam o grupo mais exposto à pobreza em Portugal e o único que diverge da tendência nacional de redução do risco de pobreza nas últimas décadas.» Por outro lado, atribuem às alterações introduzidas neste regime na última década a redução do tempo de proteção para os trabalhadores, fazendo ainda referência às menores carreiras contributivas e à condição de recursos no subsídio social de desemprego, e lembrando que na Legislatura anterior apenas foi eliminada a redução de 10% no valor da prestação.

Desta forma, esclarecem que a iniciativa *sub judice* procura reduzir para metade os prazos de garantia para acesso aos subsídios; melhorar a condição de recursos para acesso ao subsídio social de desemprego, aumentando o montante deste apoio; recuperar a remuneração mínima mensal garantida como referência proporcional para os limites máximos e mínimos do subsídio de desemprego; repor os períodos de concessão do subsídio de desemprego, alargando os do subsídio social de desemprego. Por último, não deixam igualmente de apelar à implementação de um Rendimento Social de Cidadania, com o âmbito e objeto aí abordado.

A iniciativa subdivide-se igualmente em três artigos, definindo o primeiro o seu objeto, o segundo o artigo segundo as alterações a introduzir no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 20 de novembro, e o terceiro e último artigo a correspondente entrada em vigor.

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

Os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui 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.»

### **Regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem**

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido 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](#)<sup>5</sup>, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social, o [XVII Governo Constitucional](#) aprovou o [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro](#)<sup>6</sup> ([versão consolidada](#)), que veio definir

<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 políticos ou ideológicos, fosse transferida da alínea b) do referido artigo 52º 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> Teve origem na [Proposta de Lei n.º 101/X](#) (Aprova as bases gerais do sistema de segurança social).

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

<sup>6</sup> 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 republicou), 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](#),

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

Ao longo dos últimos anos, os sucessivos Governos introduziram alterações legislativas ao regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego, em cumprimento das medidas constantes do [Memorando de Entendimento](#)<sup>7</sup>, «de modo a adequá-lo à realidade económica e financeira do país, sem esquecer a realidade social subjacente a esta eventualidade»<sup>8</sup>. Nesta sequência, em janeiro de 2012, foi assinado o [Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego](#), entre o Governo e a maioria dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social, tendo em vista prosseguir as medidas acordadas no âmbito do Memorando de Entendimento. Este acordo integrou um conjunto de medidas distribuídas por três domínios: (i) políticas económicas, (ii) políticas ativas de emprego e formação profissional e (iii) legislação laboral, subsídio de desemprego e relações de trabalho.

Para efeitos do disposto no citado [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro](#), na sua redação atual, que aprovou o regime jurídico de proteção no desemprego, «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<sup>9</sup> (inicial ou subsequente) e do subsídio

---

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](#).

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

<sup>8</sup> Cfr. Preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março](#), que introduziu alterações ao regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos beneficiários abrangidos pelo regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

<sup>9</sup> A proteção através do subsídio social de desemprego tem lugar: (i) nas situações em que não seja atribuível subsídio de desemprego; (ii) nas situações em que os beneficiários tenham esgotado os períodos de concessão do subsídio de desemprego, desde que se encontrem preenchidos os demais condicionalismos previstos no regime jurídico estabelecido pelo referido Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

de desemprego parcial<sup>10</sup>, de acordo com o estabelecido no [artigo 7.º](#) do presente decreto-lei.

Nos termos do [artigo 22.º](#) (*Prazos de garantia*), «o prazo de garantia para atribuição do **subsídio de desemprego** é de 360 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego» (n.º 1). «O prazo de garantia para atribuição do **subsídio social de desemprego** é de 180 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego» (n.º 2). «Nas situações de desemprego involuntário por caducidade do contrato de trabalho a termo, o prazo de garantia para atribuição do **subsídio social de desemprego** é de 120 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego» (n.º 3). «O prazo de garantia para atribuição do **subsídio social de desemprego** previsto no número anterior é igualmente aplicável nas situações de denúncia do contrato de trabalho por iniciativa da entidade empregadora durante o período experimental, nas condições previstas no n.º 6 do artigo 24.º» (n.º 4).

No âmbito da pandemia da doença COVID-19, o Governo, através do [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#), com a redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho](#)<sup>11</sup>, «procede à adaptação de medidas de proteção social que vão ao encontro de necessidades emergentes, razão pela qual se adapta o subsídio social de desemprego, reduzindo para metade os prazos de garantia existentes», cujo artigo 2.º (*Medidas temporárias de reforço da proteção no desemprego*), dispõe o seguinte:

«1 - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3 do [artigo 22.º](#) do [Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro](#), na sua redação atual, têm direito ao subsídio social de desemprego inicial os trabalhadores que tenham:

<sup>10</sup> A proteção através do subsídio de desemprego parcial é assegurada nas situações em que o beneficiário, requerente ou titular de prestações de desemprego exerça uma atividade profissional.

<sup>11</sup> Nos termos do seu artigo 4.º «É extraordinariamente prorrogada de forma automática, até 31 de dezembro de 2020, a atribuição do subsídio social de desemprego cujo período de concessão termine até essa data».

- a) 90 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego;
- b) 60 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego, nos casos em que este tenha ocorrido por caducidade do contrato de trabalho a termo ou por denúncia do contrato de trabalho por iniciativa da entidade empregadora durante o período experimental, não relevando estas situações para efeitos do disposto no n.º 6 do [artigo 24.º](#) do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual.

2 - Nos casos previstos no número anterior, o período de concessão do subsídio social de desemprego inicial é fixado, independentemente da idade ou da carreira contributiva do trabalhador:

- a) Em 90 dias nos casos da alínea a); e
- b) Em 60 dias, nos casos da alínea b).

3 - Aos beneficiários cujo acesso à prestação não dependa da redução dos prazos de garantia prevista no n.º 1, aplicam-se os períodos de concessão previstos no [artigo 37.º](#) do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual.

4 - É suspenso o prazo previsto na alínea b) do [artigo 56.º](#) do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual, retomando-se a sua contagem após a cessação de vigência do presente decreto-lei.»

O reconhecimento do direito às prestações de desemprego depende da caracterização da relação laboral, da situação de desemprego e da verificação de prazos de garantia, nos termos dos [artigos 18.º a 27.º](#) do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual, que aprovou o regime jurídico de proteção no desemprego. Quanto ao reconhecimento do direito ao subsídio social de desemprego, este depende ainda do preenchimento da condição de recursos à data do desemprego ou à data da cessação da atribuição do subsídio de desemprego, conforme se trate, respetivamente, de subsídio inicial ou subsequente (n.º 1 do [artigo 24.º](#)).

O Capítulo IV ([artigos 28.º a 35.º](#)) preceitua o montante e o respetivo limite<sup>12</sup> das prestações de desemprego (do subsídio de desemprego, do subsídio social de desemprego e do subsídio de desemprego parcial) a que os beneficiários têm direito,

---

<sup>12</sup> O montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior a duas vezes e meia o valor do indexante dos apoios sociais (1.097,03€), não podendo ultrapassar 75% do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio, nem inferior ao valor desse indexante (438,81€).

tendo como referencial na fixação e atualização das prestações o indexante dos apoios sociais (IAS).<sup>13</sup>

A partir de 2013, a majoração do subsídio de desemprego<sup>14</sup> tem vindo, anualmente, a ser renovada em sede de Orçamento do Estado. Assim, para o presente ano, a [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), na sua redação atual, que aprova o Orçamento do Estado para 2020, determina que o montante diário do subsídio de desemprego e do subsídio por cessação de atividade, calculado de acordo com as normas em vigor, é majorado em 10%<sup>15</sup>, quando no mesmo agregado familiar, ambos os cônjuges ou pessoas que vivam em união de facto sejam titulares do subsídio de desemprego ou do subsídio por cessação de atividade e tenham filhos ou equiparados a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais.

O período de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial é variável em função da idade do beneficiário e do número de meses com registo de remunerações para a segurança social no período imediatamente anterior à data do desemprego, nos termos do [artigo 37.º](#) do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na sua redação atual.

O [Capítulo VI](#) do referido regime jurídico de proteção no desemprego, prevê os deveres dos beneficiários e as consequências do seu incumprimento<sup>16</sup>. Assim, durante o período de concessão das prestações de desemprego, os beneficiários estão sujeitos a um conjunto de deveres ([artigos 41.º](#)), pelo que o seu incumprimento para com o centro de emprego determina as seguintes consequências: (a) advertência escrita ([artigo 48.º](#)); (b) anulação da inscrição no centro de emprego ([artigo 49.º](#)).

<sup>13</sup> O valor mensal do IAS para o ano de 2020 é de € 438,81, nos termos da [Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro](#).

<sup>14</sup> Esta medida foi criada através do [Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março](#), que procedeu à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, «de modo a adequá-lo à realidade económica e financeira do país, sem esquecer a realidade social subjacente a esta eventualidade» prevendo a majoração do subsídio de desemprego em 10%, com vigência até 31 de dezembro de 2012. Esta medida tem vindo a ser renovada anualmente, com a aprovação das leis orçamentais.

<sup>15</sup> A majoração depende da apresentação do requerimento e da prova das condições de atribuição.

<sup>16</sup> Relativamente a esta matéria, leia-se a [Recomendação n.º 4/B/2016](#) do Provedor de Justiça.

De acordo com 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, «As 221 765 prestações de desemprego processadas em julho de 2020 correspondem a um ligeiro acréscimo de 64 prestações face ao mês anterior e a um aumento de 39,3% tendo em conta julho de 2019 (neste total não estão incluídas as prorrogações das prestações de desemprego). O subsídio de desemprego abrangeu 192 095 pessoas, menos 0,3% do que em junho de 2020, mas mais 45,4% em termos homólogos».

Quanto ao «número de beneficiários do subsídio social de desemprego inicial foi de 10 894, o que corresponde a um decréscimo de 0,8% face ao mês anterior, mas a um aumento de 97,6% considerando julho de 2019».

No que se refere ao subsídio social de desemprego subsequente, «o total de 17 683 beneficiários corresponde a um aumento de 6,6% face ao mês anterior e a uma redução de 13,9% em relação ao período homólogo».

Segundo os dados divulgado pelo [INE](#), a taxa de desemprego referente ao mês de junho situou-se em 7,3%, mais 1,4 pontos percentuais (p.p.) que no mês precedente, mais 1,1 p.p. que há três meses e mais 0,7 p.p. que há um ano. Já no mês de julho, a taxa de desemprego (dados provisórios) situou-se em 8,1%, mais 0,8 p.p. que no mês precedente, mais 1,8 p.p. que há três meses e mais 1,6 p.p. que há um ano.

## II. Enquadramento parlamentar

---

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se apurou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente sobre esta matéria para além dos três projetos de lei aqui em análise.

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

Compulsada a base de dados da AP, constata-se que na presente Legislatura foram apresentadas e rejeitadas na generalidade as seguintes iniciativas, que contêm direta ou indiretamente com o âmbito destes projetos de lei:

- [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 »;
- [Projeto de Lei n.º 325/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - «Reduz o prazo de garantia de acesso ao subsídio de desemprego»;
- [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 428/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Melhoria das condições de acesso ao subsídio social de desemprego»;

Por outro lado, na XIII Legislatura deram entrada as seguintes petições, todas individuais, todas tramitadas pela Comissão de Trabalho e Segurança Social e todas já arquivadas:

- [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;
- [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», subscrita por Maria Fernanda da Costa Duarte Russo;
- [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», apresentada por Albano Lourenço Jerónimo;
- [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 intentada por Albano Lourenço Jerónimo;
- [Petição n.º 471/XIII/3.ª](#) - «Criação de legislação que contribua para uma redução da exclusão na colocação profissional de desempregados», assinada por Daniel da Costa Alexandre.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

---

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

O Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.ª é subscrito pelos dez Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), o Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª é apresentado pelos três Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN) e o Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.ª é assinado pelos dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do 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, 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.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observam igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, com as ressalvas de seguida mencionadas.

Quer o Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.<sup>a</sup> (PCP), quer o Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) visam alterar o regime de atribuição do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, alargando os montantes e o prazo de atribuição de tais subsídios, o que poderia constituir um aumento das despesas para o Orçamento do Estado. Todavia, não se coloca a questão de violação do disposto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição, normas conhecidas como “lei-travão”, já que as iniciativas preveem que entram em vigor com a Lei do Orçamento do Estado posterior à sua publicação.

O Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.<sup>a</sup> (PCP) deu entrada a 28 de outubro de 2019. Foi admitido a 6 de novembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República.

O Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN) deu entrada a 11 de setembro de 2020. Foi admitido a 14 de setembro e anunciado a 16 de setembro, data em que baixou na

generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República.

O Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) deu igualmente entrada a 11 de setembro de 2020. Foi admitido a 16 de setembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República.

A discussão das iniciativas na generalidade está agendada para a sessão plenária de 1 de outubro de 2020.

- **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 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, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário determina 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».

As iniciativas procedem à alteração do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro. Consultando o *Diário da República Eletrónico*, constata-se que o mesmo foi 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.º 72/2010, de 18 de junho](#), 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](#), sendo esta a sua décima quinta alteração.

Embora a exigência da indicação do número de ordem de alteração e da identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores decorra da lei formulário, deve ter-se em conta que a mesma foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Em face do exposto, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, como é o caso, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Desta forma, e no respeito pelas regras de legística que têm sido seguidas nesta matéria, no sentido de tornar a sua formulação mais sucinta e clara, seria preferível, por motivos de segurança jurídica, que viesse a ser aprovado um texto único de alteração àquele diploma, sugerindo-se que, caso seja aprovado em especialidade um texto único com todas estas normas, seja adotado o seguinte título:

**“Reforça as garantias dos beneficiários quanto às regras de atribuição e à formação profissional e alarga a duração e montantes do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, procedendo à alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro”**

Em caso de aprovação estas iniciativas revestirão a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência:

- O Projeto de Lei n.º 18/XIV/1.ª (PCP) estipula que entrará em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação;
- O Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª (PAN) determina, no seu artigo 3.º, que entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação;
- O Projeto de Lei n.º 495/XIV/1.ª (BE) estabelece que a entrada em vigor da lei ocorre com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

No caso de ser aprovado um texto único, convirá ter em conta em sede de especialidade esta discrepância de datas e o cumprimento do 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».

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em análise não nos suscitam outras questões no âmbito da lei formulário.

#### 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, de modo a assegurar uma proteção social adequada e a luta contra as exclusões, e o artigo 153.º, n.º 1, através das suas alíneas c) e j), estabelece que a «segurança social e 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», e o n.º 3, que «A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social (...) destinadas 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 artigo 12.º, 13.º e 14.º, que «os trabalhadores (...) têm direito a uma proteção social adequada», que «os desempregados têm direito a (...) 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».

- **Enquadramento internacional**

---

## Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha.

### ESPAÑA

A Lei Geral de Segurança Social, aprovada pelo [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), no seu [Título III](#), regula a proteção social na eventualidade de desemprego dos beneficiários abrangidos pelo regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

A proteção no desemprego compreende um regime contributivo e um regime assistencial, ambos de carácter público e obrigatório ([artigo 263.º](#)). O regime contributivo tem como objetivo proporcionar prestações substitutivas do rendimento salarial ao trabalhador como consequência da perda de um emprego anterior ou de redução da jornada laboral. O regime assistencial garante a proteção aos trabalhadores desempregados que se encontrem nas condições previstas no [artigo 274.º](#) e seguintes.

A proteção no desemprego compreende ainda ações específicas de formação, reconversão e inserção profissional a favor dos trabalhadores desempregados, bem como outras que tenham por objeto o fomento do emprego estável. Os trabalhadores que vêm de países membros do Espaço Económico Europeu ou países com os quais existe um acordo de proteção no desemprego receberão as prestações de desemprego, tal como previsto nas regras da União Europeia ou nas convenções correspondentes (n.ºs 2 e 3 do [artigo 265.º](#)).

No regime contributivo ([artigo 269.º](#)), a duração da prestação de desemprego é atribuída, em função dos períodos de trabalho nos seis anos anteriores à situação legal de desemprego, ou no momento em que cessou a obrigação de contribuir, de acordo com o quadro seguinte:

<i>Período de cotización (en días)</i>	<i>Período de prestación (en días)</i>
Desde 360 hasta 539	120
Desde 540 hasta 719	180
Desde 720 hasta 899	240
Desde 900 hasta 1.079	300
Desde 1.080 hasta 1.259	360
Desde 1.260 hasta 1.439	420
Desde 1.440 hasta 1.619	480
Desde 1.620 hasta 1.799	540
Desde 1.800 hasta 1.979	600
Desde 1.980 hasta 2.159	660
Desde 2.160	720

O valor do subsídio de desemprego é calculado tendo por base a média das contribuições dos últimos 180 dias do período de seis anos necessários para a sua atribuição. Esse valor é de 70% durante os primeiros 180 dias e de 50% a partir de 181 dias. O seu montante máximo é de 175% do *indicador público de rentas de efectos múltiples*<sup>17</sup>, salvo quando o trabalhador tenha um ou mais filhos a seu cargo; neste caso a quantia é, respetivamente, de 200% ou de 225% daquele indicador. O seu montante mínimo é de 107% ou de 80% do *indicador público de rentas de efectos múltiples*, se o trabalhador tiver ou não, respetivamente, filhos a seu cargo, nos termos do [artigo 270º](#).

O [artigo 274.º](#) da citada Lei Geral de Segurança Social enumera os requisitos que o trabalhador tem que reunir para lhe ser atribuída a proteção no desemprego no âmbito do regime assistencial<sup>18</sup>. Assim, são beneficiários deste regime os desempregados

<sup>17</sup> «El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (*IPREM*) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, becas, subvenciones o el subsidio de desempleo, entre otros. Este índice nació en el año 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas.

De esta forma el IPREM fue creciendo a un ritmo menor que el SMI restringiendo el acceso a las ayudas para las economías familiares más desfavorecidas».

Para 2020, o valor mensal do *Indicador público de rentas de efectos múltiples* é de 537,84 €.

<sup>18</sup> Integrado no programa de [Renta Activa de Inserción](#), criado pela [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#).

inscritos no centro de emprego durante o prazo de um mês, que não tendo recusado oferta de emprego adequada, e não se tenham negado a participar em ações de formação, bem como desprovidos de rendimentos de qualquer natureza superiores a 75% do salário mínimo interprofissional<sup>19</sup>, e que se encontrem em determinadas situações, nomeadamente as seguintes: (i) trabalhadores que tenham esgotado a prestação de desemprego com responsabilidades familiares<sup>20</sup>; (ii) trabalhadores com mais de quarenta e cinco anos de idade, e que tenham esgotado a prestação de desemprego, sem responsabilidades familiares; (iii) trabalhadores com mais de 52 anos de idade<sup>21</sup>.

Este regime abrange também aquelas pessoas que foram libertadas da prisão sem direito ao subsídio de desemprego, sempre que a privação de liberdade tenha sido por tempo superior a seis meses; como também os trabalhadores espanhóis emigrantes retornados de países não pertencentes ao espaço europeu; e trabalhadores que em situação legal de desemprego, não tenham descontado o período mínimo para aceder a uma prestação do regime contributivo.

No regime assistencial a duração do subsídio varia entre os seis meses e os dezoito meses, exceto em situações excecionais caso em que pode ir até aos trinta meses ([artigo 277.º](#)). O seu valor mensal é de 80% do *indicador público de rentas de efectos múltiples*.

Nas situações de desemprego de longa duração e após esgotado o período de concessão dos subsídios de desemprego, os trabalhadores com mais de 55 anos, podem aceder à pensão de velhice, por antecipação da idade.

A Lei Geral de Segurança Social, consagra no seu [artigo 299.º](#), as obrigações do trabalhador desempregado, que se concretizam, designadamente, na procura ativa de

---

<sup>19</sup> No valor [mensal](#) de 950 euros, para o ano de 2020, nos termos do [Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero](#), por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020.

<sup>20</sup> Com cônjuge a cargo e filhos menores de vinte e seis anos ou maiores deficientes, e com rendimento não superior a 75% do salário mínimo interprofissional.

<sup>21</sup> Nesta situação o subsídio é atribuído ao trabalhador até ao máximo de tempo possível até que possa receber a pensão de velhice.



emprego<sup>22</sup>, aceitar a colocação adequada (a que corresponda à sua profissão habitual ou qualquer outra que se ajuste às suas aptidões físicas e formativas), participar em ações de formação profissional e devolver ao Instituto de Emprego, no prazo de cinco dias, a justificação em como compareceu no lugar indicado à oferta de emprego.

O incumprimento das obrigações a que beneficiário do subsídio de desemprego está sujeito, tem como consequências a suspensão e/ou a extinção do direito ao subsídio ([artigo 279.º](#)).

No âmbito do regime assistencial, foi criado o Programa de [Renta Activa de Inserción](#), pela [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#). Este Programa tem a duração de doze meses e é destinado aos desempregados (com mais de quarenta e cinco anos) com especiais necessidades económicas e dificuldade em encontrar emprego, aos quais já tenha sido extinta a prestação de desemprego do regime contributivo e/ou do regime assistencial estabelecidos no Título III da Lei Geral de Segurança Social.

## V. Consultas e contributos

---

As presentes iniciativas não foram submetidas a consulta pública no momento da sua distribuição, por não versarem 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 a sua 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**

---

<sup>22</sup> Ao abrigo do [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#) por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

O preenchimento, pelos proponentes dos Projetos de Lei n.º [18/XIV/1.ª \(PCP\)](#), [491/XIV/1.ª \(PAN\)](#) e [495/XIV/1.ª \(BE\)](#), da ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género, com a particularidade de os proponentes do Projeto de Lei n.º 491/XIV/1.ª (PAN) reputarem como negativo o seguinte critério, ao nível dos recursos: «A lei promove uma distribuição igual de recursos entre homens e mulheres».

- **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, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

MUTUAL INFORMATION SYSTEM ON SOCIAL PROTECTION – **Comparative tables** [em linha]. [S.l. : s.n.], 2020. [Consult. 17 set. 2020]. Disponível em: WWW: <URL: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>>.

**Resumo:** O MISSOC foi criado em 1990 para promover a troca contínua de informação sobre proteção social nos Estados Membros da União Europeia, Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. O sistema gera tabelas comparativas para as várias dimensões de proteção social. No caso das prestações sociais relacionadas com o desemprego, os dados foram atualizados em 1 de janeiro de 2020, e sistematizam, para cada país: base estatutária aplicável, princípios básicos, campo de aplicação dos subsídios de

desemprego, condições de acesso, prazo de garantia, tempo de espera, base de cálculo, montante, duração, entre outros tópicos.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA – **Prestações de desemprego** [em linha]. [S.l. : s.n.], 2017. [Consult. 17 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129152&img=14624&save=true>>.

**Resumo:** Ficha temática do Semestre Europeu dedicada ao tema das prestações de desemprego, publicada em novembro de 2017. Apresenta Portugal como 1 dos 11 Estados-Membros que, à data, possuíam um sistema separado de prestações de assistência no desemprego subordinado a condições de recursos. Após traçar um panorama em que apresenta as prestações de desemprego como elemento fundamental de todos os sistemas de segurança social europeus, analisa os instrumentos estratégicos na sua implementação: a duração das prestações de desemprego; o cálculo da taxa de substituição líquida de rendimentos anteriores; as condições de elegibilidade e a duração do período de carência. Apresenta, no capítulo 4 (a p. 10), a análise comparativa de aplicação desses instrumentos estratégicos nos Estados-Membros.

STOVICEK, Klara ; TURRINI, Alessandro - **Benchmarking unemployment benefit systems** [Em linha]. Brussels : European Commission, 2012. (Economic Papers ; 454). [Consult. 17 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129183&img=14633&save=true>>.

**Resumo:** Este artigo propõe uma metodologia de *benchmarking* que permite levar em conta uma série de dimensões relevantes dos sistemas de prestações de desemprego e que vai além da simples comparação das estatísticas resumidas por país. Tem em conta as semelhanças entre os países em termos de fundamentos económicos e de opções políticas. A metodologia utilizada permite avaliar os diferentes aspetos dos sistemas de subsídios de desemprego.

UNÉDIC – **L'indemnisation du chômage** [Em linha]. Paris : Unédic, 2016. [Consult. 17 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129194&img=14638&save=true>>.

**Resumo:** Este estudo comparativo foi elaborado pelo Unédic - organismo francês que prescreve as regras do seguro de desemprego aprovadas pelos parceiros sociais e que monitoriza a sua implementação - e abrange 13 Estados que, à data, eram Estados-Membros da União Europeia (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Reino Unido, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Suécia), assim como a Noruega e a Confederação Suíça. Apresenta dados relativos a 2013 sobre o acesso ao subsídio de desemprego, duração e montante do mesmo, nos referidos países.

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL - **Guia prático** [Em linha] : **subsídio de desemprego**. [Lisboa] : Instituto da Segurança Social, 2019. [Consult. 17 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129179&img=14629&save=true>>.

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL - **Guia prático** [Em linha] : **subsídio social de desemprego, inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego**. [Lisboa] : Instituto da Segurança Social, 2019. [Consult. 17 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129181&img=14631&save=true>>.

**Resumo:** Estes guias do Instituto da Segurança Social facultam informações práticas relativamente ao subsídio de desemprego e ao subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego, em Portugal, designadamente: o que é, quem tem direito, como funciona, qual a sua relação com outras prestações sociais, como se pode pedir e receber e quais as obrigações do beneficiário, entre outras.

PORTUGAL. MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL. GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO – **Boletim estatístico** [Em linha]. Lisboa. ISSN 0873-4682. (ago. 2020). [Consult. 17 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=36179&img=16852&save=true>>.

**Resumo:** Este 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 p. 20, contém dados estatísticos para o ano de 2020 sobre desemprego e apoio ao emprego, estruturados por tipo de subsídio e por centro distrital, e com indicação do valor médio do subsídio de desemprego. A série completa do Boletim estatístico pode ser consultada em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/web/gep/estatisticas-antiores?categoryId=11354>.

Assurance chômage : un nouveau modele?. **Droit social**. Paris. ISSN 0012-6438. N.º 7/8 (juil.-août 2018), p. 580-652. Cota: RE-9.

**Resumo:** Neste dossier, coordenado por Christophe Willmann e impulsionado pelas reformas promovidas pelo Presidente francês Emmanuel Macron (2017-2018, designadamente o *projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, n.º 904, de 27 de abril de 2018, que analisa nas principais alterações que introduz), encontramos uma série de artigos que refletem sobre a necessidade de um novo modelo de prestação social em caso de desemprego, mais inclusivo e financeiramente sustentável. São abordadas questões como a cobertura universal, os trabalhadores independentes, ou os desempregados voluntários. Para além da abordagem do tema em França, analisa-se o modelo dinamarquês (assente no sistema *flexicurity*, fonte de inspiração para as reformas em França), o seguro de desemprego em Espanha (nomeadamente no que se aplica aos trabalhadores independentes), e a evolução do seguro de desemprego no Canadá.