

**ACÓRDÃO Nº 269/2020**

Processo n.º 920/19

3.ª Secção

Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

**I – Relatório**

1. Nos presentes autos, vindos do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro, em que é recorrente o *Ministério Público* e recorrida *A.*, aquele tribunal, por decisão proferida no dia 23 de novembro de 2018, recusou a aplicação da norma constante do n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, com fundamento na sua inconstitucionalidade, por violação dos princípios da igualdade, certeza e segurança jurídicas e da justa remuneração. Fê-lo fundamentalmente por considerar aplicável a esta norma a avaliação feita pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 328/2018 sobre o artigo 2.º, n.º 8, do mesmo diploma:

«(...)

À luz do decidido pelo Réu, dir-se-ia, assim, que os trabalhadores estão sujeitos ao decurso inexorável do tempo, por mais diligentes que possam ser na criação das condições legais - formais e materiais - para o exercício do seu Direito a haverem do Réu o pagamento dos créditos salariais sobre a entidade patronal insolvente de facto.

Na prática, em face do decidido pelo Réu, o Autor podia ter apresentado o requerimento ao Fundo mesmo antes da prolação da sentença de insolvência, podendo instruí-lo logo com a declaração do empregador confirmando os créditos, no próprio formulário do requerimento, e depois, a posteriori, juntar a sentença da insolvência e até o reconhecimento dos créditos na mesma insolvência.

Mas não é isso que o Regime do Fundo pressupõe, designadamente, quando diz, no artigo 5º, que o pedido é instruído, com declaração do empregador comprovativa da natureza e do montante dos créditos em dívida declarados no requerimento pelo trabalhador "quando o mesmo não seja parte constituída" - o que significa que, tendo havido ação laboral e de insolvência, o que se exigia era, sem alternativa, o documento mencionado na al. a) do nº 2 do artigo 5º: Declaração do administrador da insolvência, ou cópia autenticada de documento comprovativo dos créditos reclamados pelo trabalhador na insolvência.

A haver processo de insolvência os créditos têm de ser aí reclamados e isso mesmo demonstrado ao Fundo, em documento anexo ao requerimento: artigo 5º nº 2 b) do Regime do Fundo. Se assim é, o Autor estava mesmo condicionado pelo andamento do processo de insolvência para poderem exercer o direito de pedir o pagamento dos seus créditos pelo fundo.

Mas não só não sabemos se a insolvência já se verificava, de facto, antes - e quanto antes - do momento em que foi requerida, como nem por ter sido requerida logo no dia seguinte à cessação dos contratos, estaria garantido que a sentença e o reconhecimento dos créditos reclamado estariam proferidos antes de um ano.

Contudo, a determinação de um prazo de caducidade de um direito sem se prever quaisquer causas de suspensão ou interrupção e prevendo-se outrossim a necessidade de requisitos para o exercício do direito, que não está na mão do seu titular fazer preencher, de tal maneira que não está garantido que o seu titular possa ter oportunidade legal de exercer o direito dentro do prazo, além de ser uma péssima técnica legislativa, não é suportável constitucionalmente, designadamente não passa pelo crivo da consagração do estado direito, no artigo 2º da Constituição, na medida em que torna aleatórios e arbitrariamente subversíveis os pressupostos do exercício de um direito social reconhecido a todos os trabalhadores.

O pior é que não vemos maneira de interpretar este nº 2 do artigo 4.º do Decreto Lei n.º 59/2015, noutro sentido, designadamente de modo a admitir factos suspensivos ou interruptivos desse seu prazo, de

que resulte ficar assegurado depender em último termo do titular do direito, exercê-lo ou não em tempo.

De outro ponto de vista, também de justiça constitucional, a sobredita aleatoriedade resulta, em, perante os mesmos pressupostos substantivos de facto e de direito, sem causa de discriminação alguma que não o acaso, se denegar, potencialmente, a uns trabalhadores e conferir a outros, uma prestação do Estado Social, ou seja, resulta numa ofensa do princípio e do direito Fundamental à igualdade de tratamento consagrado no artigo 13º da constituição.

Como também viola o direito à (justa) remuneração do trabalho, o que é atestado pela vinculação do legislador ao estabelecimento de garantias especiais para os salários (n.º 3 do artigo 59.º).

De resto, jamais o Réu imputa ao Autor qualquer falta de diligência no sentido de concluir que a ele se imputa o atraso na obtenção da decisão que declarou insolvente a sua entidade patronal.

Com efeito, como resulta do probatório, mesmo antes de decretada a insolvência da sua entidade patronal, a Autora requereu ao Réu o pagamento dos seus créditos salariais que detinha sobre aquela sua entidade patronal.

Como resulta do probatório, o Autor comunicou a rescisão à sua ex-entidade patronal do seu contrato de trabalho em 26/06/2015 e em 16 de janeiro de 2016, requereu, conjuntamente com outros trabalhadores, a insolvência da sua entidade patronal.

Assim, e à semelhança da declaração de inconstitucionalidade do n.º 8 do artigo 2º do novo regime do Fundo de Garantia salarial, também o n.º 2 do artigo 4.º do mesmo regime se mostra materialmente inconstitucional, por ofensa de princípios do Estado de Direito da igualdade e da preservação da justa remuneração, com os mesmos fundamentos decididos pelo Colendo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 328/18, supra transcrito.

Na verdade, assim decidido, e com a devida vénia aderindo-se aos fundamentos de tal Acórdão, por manifestamente violadora dos princípios da igualdade, certeza e segurança jurídica e da justa remuneração, será de desaplicar a norma em causa ao caso concreto dos presentes autos.»

Notificado desta decisão, o Ministério Público interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (LTC).

2. Admitido o recurso, o Ministério Público alegou, pronunciando-se pela sua improcedência, por considerar *inconstitucional* a norma do n.º 4 do artigo 2.º do Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, na interpretação segundo a qual o Fundo apenas assegura o pagamento dos créditos previstos no n.º 1 do mesmo artigo que se tenham vencido nos seis meses anteriores à propositura da ação de insolvência, sendo este prazo insuscetível de qualquer interrupção ou suspensão, «*p[er]elos mesmos motivos e com os mesmos fundamentos jurídico-constitucionais da jurisprudência do Tribunal Constitucional constante do Acórdão n.º 328/2018, de 27 de junho de 2018, retificado pelo Acórdão n.º 447/2018, de 2 e outubro de 2018 e, também, dos Acórdãos n.ºs Acórdãos n.ºs 583/2018, 251/2019, 270/2019 e das Decisões Sumárias n.ºs 111/2019 e 114/2019, emitida relativamente à inconstitucionalidade do n.º 8 do artigo 2.º do Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril.*»

3. A recorrida contra-alegou, subscrevendo na íntegra as alegações do Ministério Público.

Cumprer apreciar e decidir.

## II – Fundamentação

4. A norma aqui em questão foi recentemente apreciada por este Tribunal, que no Acórdão n.º 152/2020 se pronunciou no sentido da sua não inconstitucionalidade.

Fê-lo com base na seguinte fundamentação:

«12. A segunda norma desaplicada pela decisão *a quo* é a que estabelece que o Fundo assegura o pagamento de créditos do trabalhador emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação que se tenham vencido nos seis meses anteriores à propositura da ação de insolvência, decorrente do artigo 2.º, n.º 4, NRFGS.

Como enquadramento, é de referir que o Fundo de Garantia Salarial tem por objetivo assegurar o pagamento aos trabalhadores de créditos laborais emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação que se tenham vencido nos seis meses anteriores à propositura da ação de insolvência, à apresentação do requerimento no processo especial de revitalização ou à apresentação do requerimento de utilização do procedimento extrajudicial de recuperação de empresas (artigo 2.º, n.º 1 e 4, NRFGS). O artigo 3.º, n.º 1, NRFGS estabelece dois limites aos montantes garantidos pelo Fundo: um limite máximo global, equivalente a seis meses de retribuição, e um limite máximo mensal, correspondente ao triplo da retribuição mínima mensal garantida.

Os referidos créditos são garantidos desde que seja proferida a sentença de declaração de insolvência do empregador; o despacho do juiz que designa o administrador judicial provisório, em caso de processo especial de revitalização; ou o despacho de aceitação do requerimento proferido pelo IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P., no âmbito do procedimento extrajudicial de recuperação de empresas (artigo 1.º, n.º 1, NRFGS).

13. Neste âmbito, aplica-se à norma aqui em causa, em grande parte, o enquadramento geral do regime constante da fundamentação do Acórdão n.º 328/2018, da 1.ª Secção, pontos 2.3. e 2.4.

Neste contexto, a referida norma também corresponde à concretização da especial proteção que é devida à retribuição do trabalho, nos termos do artigo 59.º, n.º 3, da Constituição. Como é referido no Acórdão n.º 328/2018, ponto 2.4.1.:

*«Não é inócua a apontada ligação entre o mecanismo do FGS e a norma do n.º 3 do artigo 59.º da CRP. Tratando-se de uma das garantias ali previstas, ao escolher (apesar de, nessa escolha, se encontrar vinculado pelo Direito da União) instituir o FGS como uma das garantias especiais da retribuição, o legislador está vinculado à construção de um regime que lhe assegure um mínimo de efetividade, sem a qual resultaria esvaziada de sentido a norma constitucional, com respeito pela igualdade (artigos 13.º e 59.º, n.º 1, da CRP). Por outro lado, tratando-se de atribuir, no apontado contexto, um direito a uma prestação pecuniária, e de limitar no tempo a efetividade desse direito pelo não exercício, tal atribuição deve operar, na compaginação destas duas vertentes, segundo regras claras, certas e objetivas – exigência decorrente do princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição).»* (sublinhado adicionado)

14. Por outro lado, a norma resulta da transposição da Diretiva n.º 2008/94/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador – que corresponde a uma codificação da legislação anterior, mais especificamente a Diretiva n.º 80/987/CEE, do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, que sofreu diversas alterações.

Estabelece a Diretiva n.º 2008/94/CE que «Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para que as instituições de garantia assegurem (...) o pagamento dos créditos em dívida dos trabalhadores assalariados emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho, incluindo, sempre que o direito nacional o estabeleça, as indemnizações pela cessação da relação de trabalho», consistindo os referidos créditos a cargo da instituição de garantia nas «remunerações em dívida correspondentes a um período anterior e/ou, conforme os casos, posterior a uma data fixada pelos Estados-Membros» (artigo 3.º).

É reconhecida aos Estados-Membros a «faculdade de limitar a obrigação de pagamento das instituições de garantia a que se refere o artigo 3.º», no respetivo artigo 4.º, n.º 1, caso em que «devem determinar a duração do período que dá lugar ao pagamento dos créditos em dívida pela instituição de garantia». Esta duração «não pode ser inferior ao período relativo à remuneração dos três últimos meses da relação de trabalho anterior e/ou posterior à data a que se refere o segundo parágrafo do artigo 3.º» - podendo ser calculada «com base num período de referência cuja duração não pode ser inferior a seis meses» (artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva n.º 2008/94/CE). Também se permite aos Estados-Membros «estabelecer limites máximos em relação aos pagamentos efetuados pela instituição de garantia», caso em que estes limites «não devem ser inferiores a um limiar socialmente compatível com o objetivo social» da Diretiva (artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva n.º 2008/94/CE).

Ainda no âmbito da anterior Diretiva n.º 80/987/CEE, foi colocada uma questão prejudicial pelo Tribunal Central Administrativo Norte português ao Tribunal de Justiça (TJ) precisamente sobre a compatibilidade com o Direito da UE de uma «disposição do direito nacional que garanta apenas os créditos que se vencerem [no período de] seis meses antes da propositura da ação de insolvência do seu empregador» - isto «mesmo quando os trabalhadores hajam proposto, antes do início desse período de seis meses, uma ação judicial contra o seu empregador, com

vista à fixação do valor desses créditos e à sua cobrança coerciva». Esta questão deu origem ao Acórdão do TJ de 28 de novembro de 2013, *Maria Albertina Gomes Viana Novo e o. c. Fundo de Garantia Salarial, I.P.*, Proc. n.º C-309/12 (EU:C:2013:774), em que o TJ decidiu que a «Diretiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de outubro de 1980, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, conforme alterada pela Diretiva 2002/74/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2002, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que não garante os créditos salariais vencidos mais de seis meses antes da propositura da ação de insolvência do empregador, mesmo quando os trabalhadores tenham proposto, antes do início desse período, uma ação judicial contra o seu empregador, com vista à fixação do valor desses créditos e à sua cobrança coerciva». O TJ, na fundamentação, refere que:

«20. A Diretiva 80/987 (...) visa assegurar a todos os trabalhadores assalariados um mínimo de proteção, ao nível da União Europeia, em caso de insolvência do empregador, através do pagamento dos créditos em dívida resultantes de contratos ou de relações de trabalho, respeitantes à remuneração relativa a um determinado período (v. acórdãos de 4 de março de 2004, *Barsotti e o.*, C-19/01, C-50/01 e C-84/01, Colet., p. I-2005, n.º 35; de 16 de julho de 2009, *Visciano*, C-69/08, Colet., p. I-6741, n.º 27; e de 17 de novembro de 2011, *van Ardenne*, C-435/10, Colet., p. I-11705, n.º 27).

21. É com este objetivo que o artigo 3.º da Diretiva 80/987, conforme alterada, impõe que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para que as instituições de garantia nacionais assegurem o pagamento dos créditos em dívida aos trabalhadores assalariados.

22. Todavia, tanto a Diretiva 80/987, na sua versão inicial, como a Diretiva 80/987, conforme alterada, conferem aos Estados-Membros a faculdade de limitarem a obrigação de pagamento através da fixação de um período de referência ou de um período de garantia e/ou do estabelecimento de limites máximos aos pagamentos.

(...)

25. (...) [N]os termos do segundo parágrafo [do artigo 3.º da Diretiva 80/987], os Estados-Membros passaram a fixar livremente a data anteriormente e/ou, tal sendo o caso, posteriormente à qual se situa o período durante o qual os créditos correspondentes a remunerações em dívida são tomados a cargo pela instituição de garantia (v., neste sentido, acórdão de 18 de abril de 2013, *Mustafa*, C-247/12, n.ºs 39 a 41).

26. Ao abrigo do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 80/987, na sua versão inicial, quando os Estados-Membros optassem por limitar a garantia assegurada pela instituição, podiam situar a garantia mínima de três meses no período de seis meses anterior à data de referência. Após a entrada em vigor das alterações à Diretiva 80/987, na sua versão inicial, introduzidas pela Diretiva 2002/74, é também possível situar esse período posteriormente a esta data de referência. Os Estados-Membros têm também a faculdade de prever uma garantia mínima limitada a oito semanas, desde que este período de oito semanas se situe num período de referência mais longo, de dezoito meses, no mínimo.

27. Nestas condições, há que constatar que a Diretiva 80/987, conforme alterada, não se opõe a que um Estado-Membro fixe como data de início do cálculo do período de referência a data da propositura da ação de insolvência do empregador. De igual modo, se um Estado-Membro decidir fazer uso da faculdade de limitar a garantia através da fixação de um período de referência, pode escolher limitar este período de referência a seis meses, desde que garanta o pagamento da remuneração dos três últimos meses da relação de trabalho.

28. Dado que, no âmbito do litígio no processo principal, a legislação nacional garante a remuneração referente aos três últimos meses da relação de trabalho, há que constatar que o legislador nacional, ao adotar disposições que preveem que o FGS assegura o pagamento dos créditos salariais vencidos seis meses antes da propositura da ação de insolvência do empregador e, em certas condições, mesmo após essa data, pode fazer uso da faculdade de limitar a obrigação que incumbe às instituições de garantia, que lhe é conferida pelos artigos 3.º e 4.º da Diretiva 80/987, conforme alterada.

29. Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 20 do presente acórdão, a Diretiva 80/987, conforme alterada, visa apenas uma proteção mínima dos trabalhadores assalariados, em caso de insolvência do seu empregador. As disposições relativas à faculdade oferecida aos Estados-Membros de limitarem a sua garantia demonstram que o sistema estabelecido pela Diretiva 80/987, conforme alterada, tem em consideração a capacidade financeira desses Estados e procura preservar o equilíbrio financeiro das suas instituições de garantia.

30. Esta consideração manifesta-se designadamente na faculdade concedida aos Estados-Membros de encurtarem o período de garantia, se o período mínimo de referência for prolongado, como prevê o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 80/987, como alterada, bem como na faculdade de estabelecerem limites máximos aos pagamentos, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, desta diretiva.

31. Importa recordar que os casos em que é permitido limitar a obrigação de pagamento das instituições de garantia, previstos no artigo 4.º da Diretiva 80/987, conforme alterada, devem ser objeto de interpretação estrita (v., neste sentido,

acórdão van Ardenne, já referido, n.º 34).

32. Todavia, a interpretação restritiva destes casos não pode ter por efeito esvaziar de conteúdo a faculdade expressamente reservada aos Estados-Membros de limitarem a referida obrigação de pagamento.

33. Ora, há que constatar que tal seria o caso se se devesse interpretar a Diretiva 80/987, conforme alterada, no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não garante os créditos salariais vencidos mais de seis meses antes da propositura da ação de insolvência do empregador.

34. Além disso, sublinhe-se que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 20 do presente acórdão, a Diretiva 80/987 visa assegurar aos trabalhadores uma proteção em caso de insolvência do empregador. Daí decorre que o sistema instituído por esta diretiva pressupõe um nexo entre a insolvência e os créditos salariais em dívida.» (sublinhado adicionado)

No mesmo sentido, foi pronunciado o Despacho do TJ de 10 de abril de 2014, Joaquim Fernando Macedo Maia e o. c. Fundo de Garantia Salarial, I.P., no Proc. n.º C-511/12 (EU:C:2014:268).

Já ao abrigo da Diretiva n.º 2008/94/CE, o TJ pronunciou-se no mesmo sentido, no Acórdão de 25 de julho de 2018, Virginie Marie Gabrielle Guigo c. Fond «Garantirani vzemania na rabotnitsite i sluzhitelite», Proc. n.º C-338/17 (EU:C:2018:605), relativo à Bulgária, concluindo que «A Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional (...) que não garante os créditos salariais dos trabalhadores cuja relação de trabalho tenha cessado mais de três meses antes da inscrição no registo comercial da decisão judicial de abertura do processo de insolvência do empregador». Fundamenta essa conclusão referindo que:

«28. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a finalidade social desta diretiva consiste em assegurar a todos os trabalhadores assalariados um mínimo de proteção ao nível da União Europeia em caso de insolvência do empregador através do pagamento dos créditos em dívida emergentes de contratos ou de relações de trabalho, respeitantes à remuneração relativa a um determinado período (Acórdãos de 28 de novembro de 2013, Gomes Viana Novo e o., C-309/12, EU:C:2013:774, n.º 20, e de 2 de março de 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, n.º 52 e jurisprudência referida).

29. É à luz deste objetivo que o artigo 3.º da referida diretiva impõe que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para que as instituições de garantia nacionais assegurem o pagamento dos créditos em dívida aos trabalhadores

30. Contudo, como o Tribunal de Justiça já salientou, a Diretiva 2008/94 confere aos Estados-Membros a faculdade de limitarem a obrigação de pagamento através da fixação de um período de referência ou de um período de garantia e/ou do estabelecimento de limites máximos aos pagamentos (v., por analogia com a Diretiva 80/987, Acórdão de 28 de novembro de 2013, Gomes Viana Novo e o., C-309/12, EU:C:2013:774, n.º 22, e Despacho de 10 de abril de 2014, Macedo Maia e o., C-511/12, não publicado, EU:C:2014:268, n.º 21).

31. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as disposições da Diretiva 2008/94 relativas à faculdade conferida aos Estados-Membros de limitarem a sua garantia demonstram que o sistema estabelecido pela referida diretiva tem em conta a capacidade financeira desses Estados-Membros e que procura preservar o equilíbrio financeiro das suas instituições de garantia (v., por analogia, Acórdão de 28 de novembro de 2013, Gomes Viana Novo e o., C-309/12, EU:C:2013:774, n.º 29, e Despacho de 10 de abril de 2014, Macedo Maia e o., C-511/12, não publicado, EU:C:2014:268, n.º 21).

32. Assim, por um lado, o artigo 3.º, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/94 prevê que os créditos a cargo da instituição de garantia consistem em remunerações em dívida correspondentes a um período anterior e/ou, conforme os casos, posterior a uma data fixada pelos Estados-Membros.

33. Por outro lado, por força do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2008/94, os Estados-Membros têm a faculdade de limitar a obrigação de pagamento das instituições de garantia a que se refere o artigo 3.º da diretiva. Segundo o artigo 4.º, n.º 2, da referida diretiva, quando os Estados-Membros fizerem uso desta faculdade, devem determinar a duração do período que dá lugar ao pagamento dos créditos em dívida pela instituição de garantia sendo que, contudo, esta duração não pode ser inferior ao período relativo à remuneração dos três últimos meses da relação de trabalho anterior e/ou posterior à data a que se refere o artigo 3.º, segundo parágrafo, desta diretiva. Estas disposições concedem igualmente aos Estados-Membros a faculdade de inserirem este período mínimo de três meses num período de referência cuja duração não pode ser inferior a seis meses, bem como de preverem uma garantia mínima limitada a oito semanas, desde que este período de oito semanas se insira

num período de referência mais longo, de dezoito meses, no mínimo (v., por analogia, Acórdão de 28 de novembro de 2013, Gomes Viana Novo e o., C-309/12, EU:C:2013:774, n.º 26).

34. Importa recordar que os casos em que é permitido limitar a obrigação de pagamento das instituições de garantia, conforme previstos no artigo 4.º da Diretiva 2008/94, devem ser objeto de interpretação estrita (v., por analogia, Acórdãos de 17 de novembro de 2011, van Ardennen, C-435/10, EU:C:2011:751, n.º 34, e de 28 de novembro de 2013, Gomes Viana Novo e o., C-309/12, EU:C:2013:774, n.º 31). Todavia, tal interpretação restritiva não pode ter por efeito esvaziar de conteúdo a faculdade expressamente reservada aos Estados-Membros de limitarem a referida obrigação de pagamento (v., neste sentido, Acórdão de 28 de novembro de 2013, Gomes Viana Novo e o., C-309/12, EU:C:2013:774, n.º 32).

(...)

36. Ora, por força do artigo 4.º, n.º 1, e do artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da referida diretiva, os Estados-Membros têm a faculdade de limitar a tomada a cargo pela instituição de garantia, caso a relação de trabalho tenha cessado antes dessa data de referência, apenas a concedendo aos trabalhadores cuja relação de trabalho tenha cessado durante os três meses que precedem essa data (...). Com efeito, a exclusão dos trabalhadores cuja relação de trabalho tenha cessado antes deste período não viola a proteção mínima prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2008/94, uma vez que estes trabalhadores não têm, face ao empregador insolvente, créditos em dívida decorrentes do seu contrato de trabalho ou da relação de trabalho que tenham nascido nos três meses anteriores à referida data de referência.»

Resulta, assim, claro, da jurisprudência do TJ, que a norma portuguesa sob análise não é desconforme com a Diretiva n.º 2008/94/CE.

15. Cumpre ainda analisar se a fixação do referido período de garantia viola a Constituição.

É necessário, desde logo, distinguir a presente norma daquela que foi objeto de julgamento de inconstitucionalidade pelo Acórdão n.º 328/2018. Efetivamente, neste caso não estamos perante a determinação de um prazo para solicitar o pagamento dos créditos laborais, relativamente ao qual se possa discutir a previsão de causas de suspensão ou interrupção. A norma objeto de apreciação fixa o período de garantia dos créditos laborais emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação pelo Fundo – ou seja, o período durante o qual o Fundo é responsável pelo pagamento dos referidos créditos, com os limites estabelecidos no artigo 3.º NRFGS.

O período de referência tem a duração de 6 meses e tem como pontos iniciais para a sua contagem a propositura da ação de insolvência, a apresentação do requerimento no processo especial de revitalização ou do requerimento de utilização do procedimento extrajudicial de recuperação de empresas (artigo 2.º, n.º 1 e 4, NRFGS). A norma desaplicada, tal como delimitada pelo processo, reporta-se à garantia de 6 meses anteriores à propositura da ação de insolvência.

A legitimidade para apresentar o pedido de declaração de insolvência inclui, nos termos do artigo 20.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), «qualquer credor, ainda que condicional e qualquer que seja a natureza do seu crédito», verificando-se algum de um conjunto de factos, nomeadamente, a «suspensão generalizada do pagamento das obrigações vencidas», a «falta de cumprimento de uma ou mais obrigações que, pelo seu montante ou pelas circunstâncias do incumprimento, revele a impossibilidade de o devedor satisfazer pontualmente a generalidade das suas obrigações», ou o «incumprimento generalizado, nos últimos seis meses, de dívidas de algum dos seguintes tipos: i) Tributárias; ii) De contribuições e quotizações para a segurança social; iii) Dívidas emergentes de contrato de trabalho, ou da violação ou cessação deste contrato; iv) Rendas de qualquer tipo de locação, incluindo financeira, prestações do preço da compra ou de empréstimo garantido pela respectiva hipoteca, relativamente a local em que o devedor realize a sua actividade ou tenha a sua sede ou residência» (sublinhado aditado). Isto significa que os trabalhadores e os possuidores de créditos laborais sobre uma pessoa coletiva têm legitimidade para apresentar o pedido de declaração de insolvência, cumpridas certas condições, assim determinando decisivamente qual o período de garantia assegurado pelo Fundo. Findos seis meses de incumprimento, por exemplo, de não pagamento de retribuição, podem os trabalhadores apresentar o referido pedido, garantindo o Fundo o pagamento dos créditos laborais durante esse período. Existe, assim, uma correspondência tendencial entre o tempo necessário para apresentar o pedido de declaração de insolvência e o período de garantia que justifica a coerência do regime. Aliás, no presente caso, a recorrida foi uma das requerentes da declaração de insolvência.

É verdade que, para requerer o pagamento dos créditos pelo Fundo, o trabalhador terá que aguardar pela verificação de uma das situações previstas no artigo 1.º, n.º 1, NRFGS, nomeadamente que seja proferida sentença de declaração de insolvência do empregador. No entanto, isso não condiciona a fixação

do período de garantia que permanece tendo como referência a propositura da ação, que pode ser exercida por si, autonomamente.

16. Assim, neste âmbito do prazo de garantia, não estamos perante uma situação em que o titular do crédito fica sujeito ao preenchimento de requisitos que não estão nas suas mãos ou que escapam ao seu controlo. Nesse caso, não se trata de uma situação comparável com a analisada no Acórdão n.º 328/2018, pois é possível ao credor, agindo com normal diligência, antever com suficiente segurança o comportamento que deve adotar para que o seu crédito seja coberto pelo período de garantia do Fundo – e adotá-lo, de facto, sem constrangimentos externos. Não está, assim, comprometido o princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição).

Nesse domínio é necessário ter presente que o prazo de seis meses do período de garantia não é um prazo de caducidade ou prescrição relacionado com o exercício de um direito – mas sim o prazo que delimita a responsabilidade do Fundo por créditos ocorridos num período de tempo que é contado retroativamente a partir da ocorrência de um facto jurídico. Isso significa que, *prima facie*, não fará sentido falar neste caso em interrupção ou suspensão do prazo. De qualquer forma, não existe a invocação de qualquer facto externo que tenha impedido, dificultado ou impossibilitado a trabalhadora de propor a ação de declaração de insolvência do empregador num momento anterior, pelo que não fará sentido explorar essa via para o presente julgamento de inconstitucionalidade.

Por outro lado, na medida em que não se verifica uma situação em que o trabalhador titular do crédito fica sujeito a uma situação que foge ao seu controlo também não é possível encontrar aqui uma violação do princípio da igualdade (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição). Não estamos perante uma situação de discriminação arbitrária de trabalhadores que, colocados na mesma situação, cumprindo os mesmos pressupostos, recebem tratamento diferente pelo sistema jurídico.

17. Por fim, não pode ser esquecido que o Fundo foi criado, em parte, para concretizar o mandamento constitucional constante do n.º 3 do artigo 59.º da Constituição, dirigido ao legislador da República, para que este institua “*garantias especiais*” para proteger os salários. Nessa medida, configurando uma das garantias especiais da retribuição, o regime do Fundo tem de ser *efetivo*, como referido no Acórdão n.º 328/2018, ponto 2.4.1., mas também terá de ser *sustentável*. Assim, é de aceitar que não resulta do texto constitucional de imposição de um Fundo de Garantia sem prazo, a todo o tempo.

De facto, o regime desenhado pela UE e transposto nacionalmente «*tem em consideração a capacidade financeira*» dos Estados-Membros, neste caso Portugal, e «*procura preservar o equilíbrio financeiro das suas instituições de garantia*» (cfr. Acórdãos do TJ de 28 de novembro de 2013, *Gomes Viana Novo e o.*, Proc. n.º C-309/12, EU:C:2013:774, n.º 29, e de 25 de julho de 2018, *Guigo*, Proc. n.º C-338/17, EU:C:2018:605, n.º 31). É, pois, de aceitar que exista um prazo de garantia que delimite as responsabilidades do Fundo de Garantia, desde que respeite as restantes imposições constitucionais, nomeadamente as decorrentes do princípio da proporcionalidade. Nesse contexto, um prazo que abrange os créditos laborais emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação que se tenham vencido nos seis meses anteriores à propositura da ação de insolvência não é desproporcionado.

Para além disso, o regime em causa «*pressupõe um nexo entre a insolvência e os créditos salariais em dívida*» (cfr. Acórdão do TJ de 25 de julho de 2018, *Guigo*, Proc. n.º C-338/17, EU:C:2018:605, n.º 34) – o que se enquadra no dever do Estado de assegurar “*garantias especiais*” para proteger os salários nesse contexto especialmente complexo que é a insolvência do empregador. Assim, não é desrazoável que esse prazo tenha como ponto de referência para o início da sua contagem a propositura da ação de insolvência. Verifica-se, aliás, como já se referiu, uma tendencial correspondência temporal entre este período de garantia de seis meses e os seis meses de incumprimento de dívidas emergentes de contrato de trabalho, ou da violação ou cessação deste contrato, que legitimam os trabalhadores a apresentar um pedido de declaração de insolvência. Nesta leitura integrada do regime, trata-se de um prazo adequado para a prossecução das finalidades a que o legislador se propôs.

18. Não se encontra, por isso, no presente caso, fundamento para o julgamento de inconstitucionalidade da norma que estabelece que o Fundo assegura o pagamento de créditos do trabalhador emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação que se tenham vencido nos seis meses anteriores à propositura da ação de insolvência, decorrente do artigo 2.º, n.º 4, NRFGS.»

5. Os presentes autos não apresentam qualquer variação de relevo quanto à situação que estava em causa no Acórdão acabado de transcrever, sendo que a fundamentação ali apresentada se afigura de acolher, pelo que se justifica reiterar aqui o juízo de não inconstitucionalidade ali expresso.

### III – Decisão

Pelo exposto, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional a norma segundo a qual o Fundo de Garantia Salarial assegura o pagamento de créditos do trabalhador emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação que se tenham vencido nos seis meses anteriores à propositura da ação de insolvência, decorrente do artigo 2.º, n.º 4, do Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril; e, em consequência,

b) Em consequência, conceder provimento ao recurso, devendo a decisão recorrida ser reformulada em conformidade com o presente juízo de não inconstitucionalidade.

Sem custas.

Lisboa, 14 de maio de 2020

Atesto o voto de conformidade dos restantes membros, Conselheiro Vice-Presidente e Conselheiros, da 3.ª Secção, nos termos do disposto no artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (aditado pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio).

*Lino Rodrigues Ribeiro*