

RIDT

ANO III / MAIO 2023 / Nº 4
SEMESTRAL / 2184-8815

REVISTA INTERNACIONAL DE
DIREITO DO TRABALHO



idt

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa





idT

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



FICHA TÉCNICA / TECHNICAL FILE

Diretores

Pedro Romano Martinez
Luís Gonçalves da Silva

Subdiretora

Cláudia Madaleno

Secretária-Geral

Sara Leitão

Secretária-Geral Adjunta

Maria Leonor Ruivo

Propriedade

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL
NIPC 504992392

Morada IDT / Sede de Redação

Faculdade de Direito de Lisboa,
Alameda da Universidade,
Cidade Universitária,
1649-014 Lisboa

Periodicidade

Semestral

Nº Registo ERC

127529

Depósito Legal

480082/21

ISSN

2184-8815

Conceção Gráfica e Paginação

22 Design e Comunicação
www.vinteedois.pt

Directors

Pedro Romano Martinez
Luís Gonçalves da Silva

Assistant Director

Cláudia Madaleno

Secretary-General

Sara Leitão

Deputy Secretary-General

Maria Leonor Ruivo

Ownership

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL
ID No. 504992392

Address IDT / Head Office

Faculdade de Direito de Lisboa,
Alameda da Universidade,
Cidade Universitária,
1649-014 Lisboa

Periodicity

Semiannual

ERC Registration No.

127529

Legal Deposit

480082/21

ISSN

2184-8815

Graphic Design and Pagination

22 Design and Communication
www.vinteedois.pt



OS RENDIMENTOS DE SUBSTITUIÇÃO E A SUA TUTELA ADMINISTRATIVA (ALGUMAS CONSIDERAÇÕES)

REPLACEMENT INCOME AND ITS ADMINISTRATIVE GUARDIANSHIP
(*SOME CONSIDERATIONS*)

Apelles J. B. Conceição¹

Sumário: 1. A incompletude do ordenamento jurídico da segurança social; 2. Os direitos subjectivos públicos; 3. Estado social de direito; 4. A sub-rogação; 4.1. A sub-rogação no Direito das Obrigações; 4.2. A sub-rogação nas obrigações prestacionais da segurança social; 5. A substituição tributária nas obrigações contributivas da segurança social

Resumo:

Primeiro, é assumida a incompletude do ordenamento jurídico da segurança social e a conseqüente necessidade de recurso a áreas do Direito teórica e normativamente mais desenvolvidas sem que tal constitua obstáculo à organização de um edifício jurídico com contornos próprios.

Depois, retoma-se a questão da presença dos direitos subjectivos públicos na segurança social e sua relevância na ampliação da esfera jurídica individual.

Sequencialmente, dá-se uma breve nota da estadualização da colectividade e da socialização do Estado - no âmbito do princípio da socialidade - como superação da concepção liberal da separação da sociedade e do Estado na consecução dos interesses protegidos (dignidade da pessoa) dada a expansão das funções sociais do Estado moderno.

De seguida, aborda-se um instituto com particular relevo na preservação dos interesses e consolidação dos direitos quer privados quer públicos no âmbito do seguro social - a sub-rogação legal com transmissão de obrigações prestacionais quando há responsabilidade de terceiros.

Finalmente, descreve-se uma figura jurídica aparentemente próxima da sub-

¹ Advogado.

rogação - a *substituição tributária* - e da subsequente liquidação oficiosa pela sua relevância na obrigação contributiva.

Abstract:

First, the incompleteness of the legal system of social security and the consequent need to use areas of law theoretically and normatively more developed without this constitute an obstacle to the organization of a legal building with its own contours.

Then, the question of the presence of subjective public rights in social security and its relevance in the expansion of the individual legal sphere is resumed.

Sequentially, a brief note is given to the stateization of the community and the socialization of the State - within the framework of the principle of sociality - as overcoming the liberal conception of the separation of society and the State in the achievement of protected interests (dignity of the person) given the expansion of the social functions of the modern State.

Next, we approach an institute with particular importance in preserving interests and consolidating both private and public rights in the context of social security - legal surrogacy with the transmission of installment obligations when there is liability of third parties.

Finally, it describes a legal figure apparently close to the surrogacy - the tax substitution - and the subsequent unofficial settlement for its relevance to the contributory obligation.

RAZÃO DE ORDEM

A dado passo da sua Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social², referindo-se ao instituto da *substituição tributária*³, designação pacificamente aceite na segurança social, Sérvulo Correia escreve: “Na situação que examinamos, o regresso em vez de *a posteriori* é prévio (se se nos permite esta imagem), não chegando a haver uma *sub-*

² SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social*, Estudos Sociais e Corporativos n.º 27, Junta de Acção Social, Lisboa, 1968, p. 294 e Escritos de Direito Público II, Almedina, Coimbra, 2022.

³ A questão da natureza da substituição tributária será abordada adiante.

rogação porque as contribuições só são pagas no mês seguinte ao do recebimento das remunerações a que respeitam e é ao satisfazer estas que o empregador desconta a contribuição do beneficiário. Na realidade, o que se verifica neste caso é a outorga aos empregadores de um *poder-dever* de cobrança das contribuições dos beneficiários⁴ e da respectiva entrega às instituições seguradoras. Ao poder corresponde por parte dos beneficiários uma *sujeição*, visto que se não podem opor ao desconto das contribuições nas suas remunerações.”

Ou seja, em apenas 3 períodos o ilustre professor remete-nos para vários institutos próprios da teoria geral do Direito, a saber: o regresso (direito de regresso), a sub-rogação e o poder-dever / sujeição⁵, aliás dentro da percebida falta de autonomia da segurança social e do seu carácter amplamente tributário do ordenamento jurídico geral, quer substantivo quer adjectivo, desafia-nos a dar especial atenção à dominância dos institutos de Direito Civil no campo

⁴ Nesta matéria ver também substituição tributária.

⁵ Rememorando conceitos:

Poderes-deveres ou poderes funcionais - poder de exercício obrigatório ou que tem de ser exercido obrigatoriamente no interesse de outrem. Trata-se, em regra, de um poder em sentido forte, para actuar juridicamente na esfera de outra pessoa, mas no interesse desta, donde advém o dever de o exercer (PESSOA JORGE, Fernando, *Direito das Obrigações*, 1.º Vol, 1975, p. 52) (Exemplo clássico: o poder parental).

Acrescentando CARVALHO, Orlando de, *Teoria Geral do Direito Civil*, Gestlegal, 2021, 4.ª ed, p. 133, “Na esfera dos interesses abrangem-se os interesses seus e os que fazem seus”.

Estado de sujeição - situação inelutável de ter de suportar na sua própria esfera jurídica os efeitos a que tende o exercício do direito potestativo (ANTUNES VARELA, João de Matos, *Das Obrigações em Geral*, 5.ª edição, 1.º, p. 49), constituindo o seu reverso, correlato ou simétrico (CARVALHO, Orlando de, op. cit., p. 138).

Direito potestativo - poder conferido a determinadas pessoas de introduzirem uma modificação na esfera jurídica de outras pessoas - criando, modificando ou extinguindo direitos, sem a cooperação destas (ANTUNES VARELA, João de Matos, *Das Obrigações em Geral*, 2.ª edição 1.º, p. 45), constituindo o seu reverso, correlato ou simétrico do *estado de sujeição* (CARVALHO, Orlando de, op. cit., p 137).

dos direitos e deveres de contribuintes e beneficiários da segurança social.

Assim, tomamos como ponto de partida a necessidade de explorar e desenvolver os conteúdos das especificidades próprias da segurança social face aos principais ramos do Direito que integram o seu ordenamento e o funcionamento das instituições de segurança social, sobretudo na atribuição de prestações ou na captação das receitas contributivas, gera situações obrigacionais de toda a ordem, só tecnicamente avaliáveis com os instrumentos jurídicos próprios do Direito Civil, no caso, do Direito das Obrigações.

Na medida em que já havíamos abordado sucintamente algumas questões prévias susceptíveis de permanentes desenvolvimentos e aprofundamentos doutrinários como a relevância da presença de *direitos subjectivos públicos* nas relações entre os trabalhadores, os empregadores e as instituições gestoras da segurança social⁶ (estadualização das sociedades) e dos meios de tutela dos interesses públicos no âmbito do *Estado Social de Direito* (socialização do Estado), tais temas serão naturalmente retomados.

Porque as instituições gestoras de segurança social fazem parte da estrutura administrativa indirecta do Estado, grande parte dos actos que praticam têm, formalmente, natureza de actos administrativos, mas substancialmente constituem a expressão do exercício da satisfação de interesses públicos configuráveis como direitos subjectivos públicos, nomeadamente quando cobram contribuições e

⁶ No ponto 2.1. do artigo *Rendimentos de Substituição na Gestão do Tempo de Trabalho*, in *Revista Internacional do Trabalho* n.º 3, p. 150, a propósito da natureza jurídica das prestações de segurança social.

atribuem prestações sociais, matéria relativamente à qual seguem também algumas breves considerações.

1. A INCOMPLETUDE DO ORDENAMENTO JURÍDICO DA SEGURANÇA SOCIAL

O recurso à utilização de institutos jurídicos de ramos ou áreas gerais do Direito de grande desenvolvimento científico, doutrinário e normativo com vista a completar ordenamentos jurídicos teórica ou tecnicamente menos avançados, é um facto que não carece de justificação.

É o caso do Direito da segurança social, pois, não constituindo propriamente um ramo de Direito autónomo, em matéria não especificamente regulada, é amplamente tributário do ordenamento jurídico geral, ou por remissão expressa ou por integração necessária.

Embora sem grandes preocupações de exaustão, podemos apresentar o seguinte

Quadro de ramos do direito relevantes em matéria de segurança social
(principal, subsidiário, supletivo ou complementar)

i) Direito substantivo (público ou privado)

Ramos do Direito aplicáveis	Matérias
Direito Administrativo	Actos administrativos constitutivos de direitos (de atribuição de direitos) Acordos de cooperação - CCP Organização da segurança social (desde 1977) Gestão de pessoal
Direito Administrativo Social	Instituições do sector social (IPSS...)
Direito Administrativo Penal ou de mera ordenação social	Contra-ordenações dos regimes contributivos, não contributivos e dos equipamentos sociais

Direito Fiscal	Obrigações contributivas - questões fiscais (desde 1980) - LGT, CPPT
Direito do Trabalho	Enquadramento de trabalhadores Acidentes de trabalho e doenças profissionais
Direito Civil	Obrigações prestacionais Pessoas colectivas - IPSS Responsabilidade civil de terceiro (artº 70º da LSS)
Direito Comercial e das Sociedades Comerciais Direito da Insolvência	Estatuto das sociedades comerciais e dos corpos sociais Reclamação de créditos
Direito Penal	Crimes contra a segurança social Falsas declarações
Direito Financeiro	Orçamento e Conta - IGFSS Gestão e aplicações financeiras - IGFCSS
Direito dos Seguros	Acidentes de trabalho Regimes profissionais complementares Fundos de pensões
Direito Internacional Privado	Direito Internacional e Europeu - coordenação de regimes e prestações - normas remissivas
Direito Internacional Público	Organizações internacionais e celebração de convenções bi ou multilaterais de segurança social
Direito da União Europeia	Regulamentos Europeus de Segurança Social (UE) (coordenação) Directivas (de harmonização dos direitos nacionais)

ii) Direito adjectivo

Ramos do Direito aplicáveis	Matéria
Organização judiciária	Competência dos tribunais - LOSJ
Direito Processual Administrativo	Impugnação administrativa e contenciosa de actos administrativos em geral - CPA, CPTA
Direito Processual Tributário	- Impugnação contenciosa da liquidação oficiosa (desde 1999) - LGT e CPPT - Oposição à execução (desde 1976) - CPPT
Direito Processual do Trabalho	- Acidentes de trabalho e doenças profissionais - Impugnação contenciosa de decisões no âmbito das contra-ordenações
Direito Processual Civil	- Reclamação de créditos - CPC - Reembolso de prestações - responsabilidade de terceiros

Direito Processual Penal	- Crimes contra a segurança social (RGIT) - Pedido de reembolso de prestações nas acções penais - Falsas declarações
Direito Processual Contra-ordenacional	Contra-ordenações

Ora, o ordenamento da segurança social “vagueando ainda nessa terra jurídica de ninguém entre o Direito Laboral, o Direito Fiscal e o Direito Administrativo”, (segundo alguns), aparentemente com défices de auto-suficiência científica, numa enorme e inexplicável errância; o que sucede é que os procedimentos necessários ao bom funcionamento e prossecução dos seus fins, nas suas várias vertentes, já estão presentes nos ramos de Direito clássicos: seria tolice a não adesão a soluções técnicas já experimentadas e adoptadas com sucesso, só por não lhe pertencerem originária ou exclusivamente.

Vejamos, por exemplo, o seguro social, designadamente quanto às obrigações contributivas ou prestacionais, natural será que se faça aproximação, mesmo integração, de institutos próprios ou do Direito Fiscal, do Direito Civil ou do Direito do Trabalho, quer substantivos, quer adjectivos, pois o desenvolvimento quer doutrinal, normativo ou jurisprudencial dessas áreas do Direito assim o impõe, em função dos interesses públicos e privados de protecção social em presença, assentes nos princípios de justiça (comutativa ou distributiva) e de equidade.

É tardia a formação do Direito Social (em especial o Direito da Segurança Social). Na verdade, perdidas as células naturais de protecção dos indivíduos (a família, a tribo e a corporação), a intervenção social inicial era determinada pela caridade, portanto dentro do sentido ético-religioso sem necessidade de regras jurídicas -

protecção social sem regras, mesmo o aparecimento das primeiras comunidades de solidariedade com disposições estatutárias subversivamente à margem do direito do Estado⁷.

Só no século XIX surgem iniciativas de instituições com regras aceites pelo Estado - protecção social subvencionada.

No século XX a secularização da intervenção social passa a dever do Estado com regras próprias - instituições protectoras específicas⁸, só depois seguidas do envolvimento do Estado - Estado Social, quer sob a forma de Estado de bem-estar liberal ou Estado de bem-estar integral.

O ordenamento da segurança social em formação consagra as soluções jurídicas efectivamente geradores de contributos úteis e necessários para a realização dos princípios e direitos já claramente assumidos pelas sociedades contemporâneas e não porque podem ser obtidas sem esforço ou gratuitamente.

A formação e edificação progressiva de um verdadeiro Estado Social em camadas sucessivas (assistência social / seguro social / segurança social) sem suprimir as camadas anteriores, antes as orientando para objectivos comuns com os recursos técnicos já disponíveis (eg. cálculo probabilístico do seguro mutualista) naturalmente adequados ao desenvolvimento económico e social e, numa lógica de economia de meios, de não fazer caminho já percorrido com aproveitamento das melhores soluções jurídicas já obtidas.

⁷ Como sabemos, entre nós, para além da evolução descrita, as misericórdias, desde o século XV, sempre seguiram um caminho próprio até à formação do Estado Social.

⁸ Entre nós uma 1ª geração previdencial desde 1935 a 1962 - Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935; a 2ª geração previdencial desde 1962 - Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, seguidas em 1976 da constitucionalização de um sistema de segurança social - art.º 63º da Constituição da República Portuguesa (CRP) - e da primeira Lei de bases da segurança social - Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto.

...Portanto, não vagueando, mas sim serpenteando entre os vários ramos do direito público ou privado, conforme a matéria em causa e independentemente da discutível necessidade de determinação do nível do grau de reconhecimento científico que lhe esteja a ser atribuído como ramo de Direito⁹... sem comportamentos desajustados de dependência ontológica (sem complexos ou supostos parasitismos) e sem cedências passivas ou sujeições ao poder de atracção (satelitização) doutras áreas do Direito de superior desenvolvimento científico.

2. OS DIREITOS SUBJECTIVOS^{10/11} PÚBLICOS

Pretender fazer algum enquadramento doutrinário dos direitos e deveres dos sujeitos privados e públicos¹² no âmbito das relações jurídicas obrigacionais da segurança social conduz-nos necessariamente a deitar mão dos instrumentos próprios da teoria geral do Direito.

⁹ O pretendido reconhecimento científico de um Direito da segurança social não passa pela busca formal de autonomia como ramo de direito mas substancialmente pelo seu necessário desenvolvimento e aprofundamento doutrinário e científico.

¹⁰ CARVALHO, Orlando de, *Teoria Geral do Direito Civil*, Gestlegal, 2021, 4.ª ed., p. 101.

Direito subjectivo como mecanismo de regulamentação adoptado pelo direito que consiste na concreta situação de poder que faculta a uma pessoa em sentido jurídico intervir na esfera jurídica de outrem, p. 109.

Tem como reverso, correlato ou simétrico o dever.

¹¹ *Direito subjectivo* - poder conferido pela ordem jurídica a certa pessoa de exigir determinado comportamento de outrem, como meio de satisfação de um interesse próprio ou alheio (ANTUNES VARELA, João de Matos, *Obrigações*, 5.ª edição, 1º, p. 46).

¹² Portanto não limitados aos direitos subjectivos públicos conforme parece decorrer do texto de Marcello Caetano, transcrito na Revista Internacional de Direito do Trabalho (RIDT), n.º 3, p. 151.

Para isso vamos retomar¹³ alguma avaliação sobre a natureza dos direitos subjectivos públicos e da sua presença na segurança social com suporte doutrinário predominantemente, quanto à teoria e seu processo de formação, em Reis Novais¹⁴ e, quanto às suas especificidades em matéria de segurança social, em Sérvulo Correia.

Quanto à amplitude do âmbito dos direitos subjectivos públicos em relação aos direitos fundamentais pode dizer-se que os direitos subjectivos públicos abrangem, para além dos direitos fundamentais¹⁵, “direitos que relevam do Direito Administrativo, do Direito Fiscal ou do Direito Processual e incluem tanto direitos dos particulares como direitos de entidades públicas”¹⁶.

2.1. Quanto à teoria e processo de formação dos direitos subjectivos públicos

Pressuposto necessário da presença de direitos subjectivos públicos é, naturalmente, a personalidade jurídica do Estado¹⁷. Na verdade, só o Estado e os entes públicos como pessoas jurídicas e os particulares podem ser sujeitos de direitos e correspondentes

¹³ Questão já abordada no ponto 2.1. do artigo *Rendimentos de Substituição na Gestão do Tempo de Trabalho* in RIDT, n.º 3, pp. 137 e ss. a propósito da natureza jurídica das prestações de segurança social.

¹⁴ NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*, Coimbra, 1987, separata do Volume XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 76 e ss.

¹⁵ Para J J Gomes Canotilho aparentemente apenas estes, conforme parece decorrer do texto transcrito na RIDT n.º 3, p. 150.

¹⁶ MIRANDA, Jorge, *Aditamentos de Direito Constitucional*, Lisboa, 1982, pp. 114 e ss.

¹⁷ Quanto à teoria do Estado ver, nomeadamente, KELSEN, Hans, *Teoria Geral do Estado*, Arménio Amado, Coimbra, 1951.

deveres, ou seja, titulares de posições subjectivas tuteladas pelo Direito.¹⁸

Teria sido Gerber, referido por Reis Novais, quem pela primeira vez sustentou a existência dos direitos subjectivos públicos (1852), porém subvalorizando-os e considerando-os apenas como efeitos reflexos do direito soberano do Estado.

Por seu lado, Kelsen¹⁹ não autonomiza o direito subjectivo pois entende o direito subjectivo como o resultado da aplicação do direito objectivo aos indivíduos - efeito reflexo da aplicação do direito objectivo sem admitir que a esfera jurídica individual resulta ampliada: os direitos subjectivos seriam meras vantagens que o indivíduo retira da aplicação da lei.

É devida a Jellinek²⁰, em 1892, a teoria da autolimitação do Estado e do Estado de Direito (matriz germânica²¹).

Considerando o direito subjectivo como o poder de querer (elemento formal) que o homem tem, reconhecido e protegido pelo ordenamento jurídico enquanto se refere a um bem ou a um interesse (elemento material), procedendo à destriça entre direitos

¹⁸ Quanto à constituição do Estado ver SARAIVA, A Rocha, *Construção Jurídica do Estado*, Coimbra, 1912, citado por Reis Novais.

Ver também BURDEAU, Georges, *O Estado*, Publicações Europa-América, s/ d, nomeadamente pp 35 e ss., tradução de *L'État*, Seuil, Paris, 1970.

¹⁹ KELSEN, Hans, *Teoria Geral do Estado*, Arménio Amado, Coimbra, 1951, p. 58.

²⁰ JELLINEK, Georg, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milão, 1912. Tradução italiana de *System der subjektiven offentliche Rechte*, Tübingen, 1905 (2ª edição).

Seguindo de perto as transcrições feitas por Reis Novais, *op. cit.*, pp.76 e ss.

²¹ O estado é a fonte, condição e medida dos direitos concedidos aos particulares num processo de auto-limitação da soberania estadual; por oposição à matriz francesa de fundamentação jusnaturalista dos direitos fundamentais concedidos como limites exteriores e originários à soberania do Estado.

subjectivos públicos e privados fundado em cada um dos dois planos ou elementos (o formal e o material), assim

i) No domínio do elemento formal o direito subjectivo privado é resultado do reconhecimento jurídico de faculdades e capacidades já existentes, física e naturalmente, na esfera do indivíduo enquanto homem e refere-se a relações entre sujeitos colocados em posições jurídicas iguais; por sua vez, o direito subjectivo público, consistindo exclusivamente de capacidade de pôr em movimento normas jurídicas no interesse individual, traduz-se num poder dirigido a obter um reconhecimento ou uma protecção jurídica e funda-se exclusivamente, não em faculdades pré-existentes, mas numa exclusiva concessão do ordenamento jurídico positivo. Nesta medida, o direito subjectivo público refere-se às relações entre o Estado (entidade que cria o direito) e as entidades investidas de poder público e o indivíduo.

No domínio do elemento material, ainda que a distinção não se possa fazer tão rigorosamente - pois todo o direito individual (público ou privado) deve necessariamente ter por conteúdo um interesse individual - Jellinek considera que o interesse subjacente ao direito subjectivo público é reconhecido pelo ordenamento jurídico essencialmente por razões de interesse geral, reflectindo o indivíduo, não como personalidade isolada, mas como membro da comunidade. Portanto, no que se refere ao elemento material, o direito subjectivo público é o que pertence ao indivíduo em virtude da sua qualidade

de membro do Estado - estadualização da sociedade (primeira componente do princípio da socialidade²²).

A percepção do enquadramento dos direitos subjectivos públicos no mundo do Direito é-nos proposto por Jellinek quando desenvolve a sua classificação dos diferentes estádios da posição do indivíduo relativamente ao Estado, tomando como critério a progressão do engrandecimento da vontade do indivíduo perante o Estado²³:

- *status passivo, status subjectionis* - estágio de subordinação, de ausência de autodeterminação individual e, logo, de personalidade - direitos públicos do Estado;

- *status negativo, status libertatis* - estágio em que o indivíduo é titular de uma esfera de liberdade individual, à margem da intervenção do Estado - direitos de liberdade;

- *status positivo, status civitatis* - estágio em que o indivíduo tem direito a prestações a fornecer pelo Estado - direitos cívicos;

- *status activo, status activae civitatis* - estágio em que o indivíduo é já sujeito do poder político, tem o direito a participar no exercício do poder - direitos políticos.

²² A segunda é a socialização do Estado.

²³ Nesta matéria ver MIRANDA, Jorge, *Manual e Direito Constitucional*, tomo IV - Direitos Fundamentais, Coimbra Ed, Coimbra, 1988, pp. 83 e ss.

Também referido por Reis Novais, *op. cit.*, p. 80.

Igualmente reconhecidos como direitos de 1ª geração, de 2ª geração...

No estágio actual, a dignidade do sujeito do poder político²⁴ e a sua titularidade resultam de um complexo de direitos subjectivos públicos - que o colocam numa relação de paridade com as instituições do Estado.

2.2. O Professor Doutor Sérvulo Correia é peremptório quanto à presença da figura do direito subjectivo público no domínio das prestações de atribuição vinculada, quer das contribuições de segurança social (*lato sensu*).

O direito subjectivo público é definido por Sérvulo Correia como “aquele cuja prossecução pelo seu titular corresponde não à realização de um seu fim concreto mas directamente também à de um fim do Estado”, demonstrando a sua consagração separadamente conforme se trate de prestações (atribuição de direitos aos trabalhadores - rendimento de substituição) ou de contribuições (direito público à imposição contributiva).

i) Quanto à atribuição das prestações²⁵

²⁴ Como sabemos, sempre como princípio máximo dos princípios e ponto primeiro dos instrumentos jurídicos fundamentais:

- na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948 (artº 1º), sob a fórmula “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em *dignidade* e em direitos”;

- na Constituição da República Portuguesa (artº 1º) acolhido como fundamento do Estado sob a forma de “*dignidade* da pessoa humana”;

- no Tratado da União Europeia (artº 2º) nos seguintes termos “A União funda-se nos valores do respeito pela *dignidade* humana...”; e semelhantemente

- na Declaração dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artº 1º), sob a forma de “A *dignidade* do ser humano é inviolável...”.

²⁵ SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Teoria da Relação Jurídica do Seguro Social*, Estudos Sociais e Corporativos n.º 27, Junta de Acção Social, Lisboa, 1968, pp. 274 e ss. e Escritos de Direito Público II, Almedina, Coimbra, 2022.

Fundamentando a caracterização dos direitos subjectivos públicos relativamente às prestações acrescenta que “ao estabelecer que, quando se verificarem os eventos típicos que descrevemos (as eventualidades) o beneficiário ou o familiar poderão exigir determinadas prestações, a lei olha à satisfação de um fim público de garantia de subsistência mas não apenas a ela; olha também simultaneamente à consecução de um fim concreto de uma pessoa individualmente determinada. Como escreve Persiani, no interesse legítimo o interesse privado é ontologicamente diverso do público e apenas se verifica uma coincidência quanto ao meio por que podem ser satisfeitos.

Pelo contrário, o interesse público e o interesse dos sujeitos à tutela previdencial coincidem... o funcionamento do sistema de seguros sociais corresponde à prossecução de interesses e fins da colectividade política. A cobertura dos riscos sociais através do seguro obrigatório é nos nossos dias uma questão fundamental para a conservação e desenvolvimento da sociedade política e do nosso ordenamento pode já hoje retirar-se a conclusão de que aquela forma de seguro representa a realização de um fim e o exercício de uma função do Estado.

A verificação dos eventos típicos faz surgir direitos. Automaticamente essa concretização produz afectação jurídica de quantias pecuniárias, de coisas ou serviços determinados à consecução de um fim concreto - o da subsistência - do beneficiário ou do familiar. Esta afectação, essência do direito subjectivo, traduz um poder de exigir tais bens e no correspondente dever de os prestar por parte das instituições seguradoras.

Aqui, o fim individual e o fim colectivo não se justapõem ocasional mas antes estruturalmente. Para que se prossiga o fim colectivo de garantir a subsistência a todos os que dependem do seu trabalho é preciso que cada um dos que pertencem a esse vasto grupo tenha o direito a determinadas prestações que lhe permitam tal subsistência em condições nas quais seria de presumir uma situação de carência”.

ii) Quanto à determinação do montante e cobrança de contribuições²⁶

Sérvulo situa o acento tónico na forma como o seguro social determina as contribuições a pagar às instituições em função não na gravidade ou probabilidade do risco mas apenas em proporção da remuneração do trabalhador, sublinhando que é “sobretudo nesta característica da fixação da contribuição segundo critérios genéricos independentemente do grau individual do risco que se traduz a solidariedade entre trabalhadores a que nos temos referido a propósito do princípio da garantia da subsistência através da *solidariedade corporativa*²⁷.

Ela é, por outro lado, uma exigência directa da finalidade de garantia da subsistência: se aos maus riscos correspondessem prémios proporcionais, o sistema tornar-se-ia incomportável para alguns e acabariam por ficar sem protecção precisamente aqueles que dela mais carecem.

²⁶ SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *op. cit.*, pp. 291 e ss.

²⁷ Diríamos agora: solidariedade profissional.

Tal como o direito às prestações, o direito às contribuições é um direito subjectivo público. Ele é concedido às instituições seguradoras para que possam prosseguir um fim do Estado. A protecção directa dos interesses públicos ressalta aqui com evidência das sanções penais que correspondem ao desrespeito da obrigação de contribuir.”

3. ESTADO SOCIAL DE DIREITO

No século XIX impunha-se, afinal, encontrar a fórmula ideal da superação da concepção liberal da separação da sociedade e do Estado cujas consequências se mostraram socialmente insuportáveis, ou seja, introduzir mecanismos de responsabilização social das empresas, adoptando autoritariamente regras ao funcionamento da economia liberal mas condicionada pelo respeito de valores socialmente enquadradas na “descoberta” da dignidade da pessoa humana.

a) A questão social²⁸

Como sabemos, na resolução da chamada questão social no século XIX, perante o rasto das funestas consequências sociais da industrialização²⁹, tornou necessária a determinação do nível de

²⁸ Nesta matéria ver GONÇALVES DA SILVA, LUÍS, *From the Social Question to Legislative Protection*, AAFDL, Lisboa, 2021, e toda a extensa bibliografia referida, em especial, no enquadramento histórico, JACCARD, Pierre, *História Social do Trabalho*, Círculo de Leitores.

²⁹ Implicando alterações profundas relativamente às sociedades rurais dada a perda das células naturais de protecção dos indivíduos: a família, a tribo, a corporação

intervencionismo e do seu grau adequado (do intervencionismo moderado³⁰ ao dirigismo e à planificação) para travar um liberalismo selvagem³¹, sem preocupações sociais quanto às condições de existência das pessoas³², nomeadamente dos trabalhadores, conduziu os Estados a adoptar soluções de vária ordem³³. Na verdade, sinteticamente³⁴:

(comunidades de solidariedade) (já atrás referidas).

³⁰ Formas de “socialismo limitado”, na expressão de GALBRAITH, John Kenneth, in *Novo Estado Industrial*, Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 1969, 2ª edição, p. 110.

³¹ O que favoreceu o sentimento de indispensabilidade do Estado muito embora a ideia de Estado se imponha não apenas pela sua virtude prática, onde não passaria de “açaimo cuja finalidade é tornar inofensivo um animal carnívoro chamado homem” (na expressão de Schopenhauer, referido por Burdeau, *op. cit.*, p. 47) numa declarada adesão à posição pessimista de Hobbes do *homo homini lupus* (por oposição ao *bon sauvage* de Rousseau).

³² Situação doutrinariamente também justificada por teses demográficas pessimistas (mesmo catastrofistas) de Malthus e Ricardo de uma preocupante progressão aritmética da produção de alimentos (“avareza da natureza”) contra a progressão geométrica do crescimento da população a qual duplicaria em cada 25 anos...Na expressão atribuída a Lacordaire (pregador dominicano da catedral de *Notre-Dame*, no século XIX, referido por BURDEAU, *op. cit.*, p. 178), “a chaga económica da nossa sociedade... o ter-se imaginado que a terra é suficientemente vasta para dar a todos satisfações materiais”.

³³ Prosaicamente em “busca do caminho para o paraíso” a que, aliás, não é alheia a conhecida fragmentação em 3 grandes blocos de posições religiosas cristãs em questões temporais na Europa Ocidental: o calvinismo liberal da Inglaterra e da Suíça, o luteranismo austero e rigoroso do Norte da Europa, nomeadamente a Alemanha, e o catolicismo dogmático e dirigista do resto da Europa do Sul.

Quanto à resposta da Igreja Católica às acusações de não se reconciliar nem transigir com o progresso, o liberalismo e a civilização moderna, constituem a base da doutrina social da Igreja as designadas encíclicas sociais, para além das pioneiras *Rerum Novarum*, de Leão XIII (1891) e *Quadragesimo Anno* de Pio XI (1931), mas, sobretudo pela sua função fortemente reformadora, a *Mater Magistra* (1961) e a *Pacem in Terris* (1963) de João XXIII e a *Populorum Progressio* de Paulo VI (1967). O *aggiornamento* prosseguiu com a *Centesimus Annus* de João Paulo II (1991).

Nesta matéria ver, para além do texto de três das principais encíclicas indicadas, a introdução sobre a pedagogia da responsabilidade de MONTVALON, Robert de, *Trois Encycliques Sociales*, Seuil, 1967, pp. 5-34.

³⁴ Nesta matéria ver breve nota histórica no nosso *Segurança Social - Manual Prático*, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 29 e ss.

i) a subsistência da perspectiva assistencialista³⁵ (caso das *poor laws*³⁶ em Inglaterra) ou perspectiva institucional das misericórdias em Portugal como componente de um conceito mais amplo de direitos sociais³⁷;

ii) consagração formal de cartas de intenções sociais integradas normalmente nas constituições dos Estados a partir do século XIX, caso das constituições francesas, nomeadamente de 1791 e 1848, ou das constituições do liberalismo em Portugal a partir de 1822;

iii) efectiva criação dos seguros sociais obrigatórios³⁸ - iniciativas previdenciais de natureza comutativa (*do ut des*): a socialização da protecção do trabalhador na mutualização dos riscos sociais.

³⁵ Aliás, como sabemos, nunca abandonada na mente e na prática dos políticos que não deixam de preferir intervenções pecuniárias concretas (caso a caso) entendidas como generosidade do Governo (favor do príncipe) à atribuição legalmente prevista como direitos do cidadão dados os dividendos obtidos.

³⁶ Conjunto de leis inglesas sobre protecção dos pobres, desde o estatuto de protecção ao desvalido de Henrique VIII (1531) e o código da beneficência de Isabel I (1601), forma de intervenção social calvinista de neutralização dos pobres que os autores contrapõem ao modelo de tolerância católica de integração dos pobres proposto por VIVES, Juan Luis, *Del Socorro de los Pobres*, Nueva Biblioteca Filosofica, Madrid, 1931. Tradução castelhana da *De subventionem pauperum...*, Bruges, 1526.

Veja-se, nesta matéria, GEREMEK, Bronislaw, *A Piedade e a Força*, Terramar, Lisboa, 1987.

³⁷ Veja-se sobre a questão da natureza da pobreza a posição de GALBRAITH, John Kenneth, *A Sociedade da Pobreza*, Dom Quixote, Lisboa, 1979.

³⁸ De algum modo ameaçavam fazer desaparecer entidades anteriormente constituídas numa prática de solidariedade profissional voluntária em pleno liberalismo “selvagem” - as *friendly societies* (assumindo clandestinamente funções de intervenção sindical) e as associações mutualistas - que até aí conviveram com uma sociedade sem seguros obrigatórios, pondo, assim, em causa o seu estatuto identitário - liberdade, independência, democracia e solidariedade. V. GIBAUD, Bernard, *De la Mutualité à la Sécurité Sociale*, Les éditions ouvrières, Paris, 1986, p. 244.

Entre nós ilustrada, para além da integração de algumas associações mutualistas em casas do povo (organização corporativa de então) por mero despacho, a posterior estatização das caixas de previdência por conversão em institutos públicos com redução da participação dos beneficiários.

- quer na Alemanha pelo Chanceler Bismarck, desde 1883, olhada com desconfiança dado o autoritarismo do Estado prussiano presente na repressão que a acompanhou;

- quer em Inglaterra com o *National Insurance Act* de David Lloyd Georges em 1911.

iv) a alternativa soviética inscrita na Constituição bolchevista russa de 5 de Julho de 1918 temida, dada a sua origem revolucionária, pela generalidade dos Estados como experiência ameaçadora, perdurou como exemplo;

v) o modelo do 2º pós-guerra³⁹, foi determinado pela conjugação das vontades e impulsos políticos da aliança militar de Franklin Roosevelt⁴⁰ e William Churchill (expressa no nº 5º da Carta do Atlântico, de Agosto de 1941), com a filosofia social e a revolução económica de Keynes, conduziu William Beveridge (1942) a propor soluções agrupadas na designação de *Welfare State* ou Estado-Providência (estado de bem-estar social)⁴¹ no relatório *Social Insurance and Allied Services (1942)*, mais conhecido por *Relatório Beveridge*.

³⁹ Antecipadas pelo *New Deal* (1933 / 1935) nos EUA em consequência da crise económica de 1929 e pela Lei da Segurança Social Neozelandesa, de Setembro de 1938.

⁴⁰ Percursor da proposta de libertação da necessidade e autor da fórmula “o homem necessitado não é um homem livre” proferida no âmbito de uma conferência em Filadélfia, em 27 de Junho de 1936.

⁴¹ Entre nós objecto de divulgação e comentário por GUEDES, Armando Marques, *O Plano Beveridge*, Ed. Século, Lisboa, s/d.

b) A nova questão social

Após 30 anos gloriosos⁴² (dos anos 45 a 75) de desenvolvimento económico e social crescente, nos anos 70 do século XX as sucessivas crises económicas e financeiras conduziram à crescente dificuldade em garantir níveis de suficiência de bens aptos à satisfação de necessidades próprias de uma sociedade desenvolvida - visão edílica de um Estado-providência “como paraíso na terra”⁴³, sobretudo em eventualidades como a saúde⁴⁴ e a velhice⁴⁵ que, submetidas a crescente pressão financeira, vão sendo objecto de “indispensáveis ajustamentos e reorganizações” (restrições) - num indisfarçável e assumido retrocesso social.

c) O Estado social

Estado social seria então um Estado que garante *integração existencial*, isto é, que se responsabiliza pelas condições vitais de existência de que o homem carece.

Trata-se de assumir uma concepção da sociedade como um objecto susceptível e carente de uma estruturação a prosseguir pelo Estado com vista à realização da justiça social generalizada e financiada por políticas fiscais e de financiamento por iniciativa do

⁴² Na expressão da doutrina francesa.

⁴³ Questões tratadas com profundidade em:

- ROSANVALLON, Pierre, *La Crise de l'Etat-providence*, Seuil, Paris, 1981; e

- ROSANVALLON, Pierre e FITOUSSI, Jean Paul, *Le Nouvel Âge des Inégalités*, Seuil, Paris, 1996.

⁴⁴ Sob pressão de uma procura crescente de cuidados, nomeadamente com a sua procissão de indignas e tendencialmente crescentes listas de espera.

⁴⁵ Com taxas de substituição submetidas a mecanismos de redução como factores de sustentabilidade.

Estado, face aos princípios da igualdade e equidade enquadrados quer pela estadualização da sociedade (presença de direitos subjetivos públicos que colocam as pessoas como membros do Estado) quer pela socialização (intervenção) do Estado, como expressão do *princípio da socialidade* “no sentido de criar as condições de uma real vivência e desenvolvimento da liberdade e pluralidade individuais”.

Nesta matéria Reis Novais⁴⁶ segue de perto Ernst Forsthoff⁴⁷ na sua teoria do espaço vital (*Daseinsvorsorge*).

d) O “Estado social corporativo”

O desenvolvimento da protecção social não basta para legitimar um Estado como social fora do quadro da democracia política e de efectiva socialização do Estado.

Na verdade, “para que o qualificativo social seja apostado ao Estado não basta a intervenção organizada e sistemática do Estado na economia, a procura do bem-estar, a institucionalização dos grupos de interesses ou mesmo o reconhecimento jurídico e a consagração constitucional dos direitos sociais⁴⁸; é ainda imprescindível a manutenção ou aprofundamento de um quadro político de vida

⁴⁶ NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*, Coimbra, 1987, separata do Volume XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 194 e ss.

⁴⁷ FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la Sociedad Industrial*, Madrid, 1975. Tradução castelhana de *Der Staat der Industriegesellschaft*, Munique, 1971.

⁴⁸ Neste quadro, vejam-se exemplos de utilização do conceito de Estado social assente no mero desenvolvimento da previdência social dos trabalhadores sem democracia política, apresentados por Jorge Reis Novais, op. cit., p. 203, em 2 discursos nos anos 70 do século passado (de Marcelo Caetano e Baltazar Rebelo de Sousa) parcialmente transcritos.

democrática que reconheça ao cidadão um estatuto de participante na decisão colectiva democraticamente tomada”.

e) O risco de inflação legislativa⁴⁹

Apostar numa legalidade autoritária pode significar uma “normatização integral da vida em sociedade pelo desdobramento de normas e regulamentos (o reino das leis) para diminuir os riscos de arbítrio pode gerar insegurança jurídica pela incerteza e desconhecimento das leis - a dificuldade de controlo da sua aplicação”.

Foi exemplo desta realidade na vertente da administração da previdência desde os anos 40 até aos anos 70 do século passado, a gestão por milhares de despachos do Governo divulgados através de milhares de circulares internas, formalmente ao abrigo sobretudo do art.º 202.º do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência)⁵⁰ e gerador de um extensíssimo “direito circulatório” imposto às instituições gestoras até à normalização da produção normativa num quadro institucionalmente estável, após os anos 70.

⁴⁹ Referida por NOVAIS, Jorge Reis, *op. cit.*, p. 217.

⁵⁰ Que dispunha “Os casos omissos e as dúvidas suscitadas na execução deste diploma ou dos estatutos das caixas sindicais de previdência serão resolvidos por despacho do Ministro das Corporações e Previdência Social publicado no Diário do Governo”.

Dispositivo legal aliás, doutrinariamente considerado inquinado “de inconstitucionalidade orgânica e formal” (SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *op. cit.*, p. 102)

4. A SUB-ROGAÇÃO⁵¹

Assumida a importância dos direitos subjectivos públicos integrados num Estado Social de Direito e dada a especial frequência com que alguns institutos jurídicos próprios da teoria geral do Direito são invocados nas situações jurídicas próprias da segurança social, vamos abordar o mecanismo da sub-rogação como forma especial de tutela dos interesses públicos e privados.

Na verdade, para além do sentido comum de substituição (nomeadamente de uma pessoa por outra) que a expressão encerra, não se pode descurar o seu sentido técnico-jurídico.

Assim, antes de abordarmos a figura no contexto específico do seguro social, vamos liminarmente fazer o seu enquadramento e recordar algumas breves noções do Direito em geral.

4.1. A sub-rogação no Direito das Obrigações. A transmissão de créditos⁵²

Variantes da sub-rogação:

⁵¹ Nesta matéria veja-se:

VAZ SERRA, Adriano Pais da Silva, *Sub-rogação nos Direitos do Credor*, BMJ n.º 37, 1953, pp. 5-64;

ANTUNES VARELA, João de Matos, *Das Obrigações em Geral*, Livraria Almedina, Coimbra, 1974, 2.ª edição, volume II, pp. 293 e ss.;

Anotação aos arts 589.º a 600.º do Código Civil em PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol I, Coimbra Ed, Coimbra, 1987, 4ª edição.

⁵² Para a transmissão de dívidas ver assunção de dívidas em ANTUNES VARELA, João de Matos, *Das Obrigações em Geral*, Livraria Almedina, Coimbra, 1974, 2.ª edição, volume II, pp. 318 e ss.

i) *Sub-rogação pessoal* (substituição de uma pessoa por outra); por oposição a *sub-rogação real*, substituição de uma coisa por outra.

Critério presente na definição de Galvão Telles quando refere que “quando uma pessoa se substitui a outra pessoa ou uma coisa se substitui a outra coisa”⁵³.

Na sub-rogação pessoal há uma substituição com transferência de direitos - um sujeito jurídico (o terceiro - o *solvens*, o substituto, o sub-rogado) que toma o lugar do credor (*accipiens*, o substituído), sucedendo nos seus direitos de crédito, designadamente com *direito de regresso*⁵⁴ sobre o devedor (essência da sub-rogação).

Castro Mendes⁵⁵ dá-nos nota da separação entre sub-rogação legal pessoal transmissiva e substitutiva, conforme haja ou não perda da titularidade do direito subjectivo do primeiro titular.

ii) consoante a sua proveniência⁵⁶

A lei admite duas espécies de sub-rogação: a sub-rogação convencional ou voluntária e a sub-rogação legal (*ope legis* - exclusivamente fundada na lei).

a. A sub-rogação convencional ou voluntária resulta de um acordo entre o terceiro que pagou (o *solvens*) e o credor primitivo, a quem é feito o pagamento, ou entre o terceiro e o devedor. A lei

⁵³ GALVÃO TELLES, Inocêncio, *Manual de Direito das Obrigações*, Coimbra ed, 1957, tomo I, p. 148.

⁵⁴ Frequentemente designado de reembolso, como veremos relativamente à segurança social.

⁵⁵ CASTRO MENDES, João de, *Direito Civil - Teoria Geral*, 1979, Tomo II, p. 42.

⁵⁶ Seguindo de perto a jurisprudência mais relevante, designadamente o Acórdão da Tribunal da Relação de Évora, de 17 de Junho 2021.

prevê três modalidades de sub-rogação voluntária: uma delas efectuada pelo credor e as duas restantes pelo devedor.

No que se reporta à sub-rogação pelo credor, estabelece o artigo 589.º do Código Civil que “[o] credor que recebe a prestação de terceiro pode sub-rogá-lo nos seus direitos, desde que o faça expressamente até ao momento do cumprimento da obrigação.”

Portanto, a validade da sub-rogação pelo credor exige uma declaração expressa de vontade nesse sentido, manifestada no acto do cumprimento da obrigação ou anteriormente. De contrário, entende-se que houve o propósito de extinguir a relação obrigacional e não o de transmiti-la pelo lado activo⁵⁷.

Mas, como também refere Almeida Costa, a sub-rogação expressa não tem de ser necessariamente feita por escrito⁵⁸.

Quanto à sub-rogação pelo devedor, determina o artigo 590.º do Código Civil que “[o] terceiro que cumpre a obrigação pode ser igualmente sub-rogado pelo devedor até ao momento do cumprimento, sem necessidade do consentimento do credor” (n.º 1); e que “[a] vontade de sub-rogar deve ser expressamente manifestada” (n.º 2).

Ou seja, a declaração de sub-rogação pelo devedor tem que ocorrer até ao momento do cumprimento pelo terceiro e tem que ser expressa.

A sub-rogação pelo devedor poderá ainda ocorrer em consequência de um empréstimo de dinheiro ou de outra coisa fungível com

⁵⁷ Cf. neste sentido ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, 12ª Edição revista e actualizada, p. 822.

⁵⁸ Nos termos do artigo 219º do Código Civil.

que ele próprio, e não o terceiro, cumpre a obrigação, nos termos previstos no artigo 591º do Código Civil.

b. No que se reporta à sub-rogação legal⁵⁹, estipula-se no n.º 1 artigo 592.º do Código Civil que: “*Fora dos casos previstos nos artigos anteriores ou noutras disposições da lei, o terceiro que cumpre a obrigação só fica sub-rogado nos direitos do credor quando tiver garantido o cumprimento, ou quando, por outra causa, estiver directamente interessado na satisfação do crédito.*”

E, acrescenta-se no n.º 2 que “[a]o cumprimento é equiparada a dação em cumprimento, a consignação em depósito, a compensação ou outra causa de satisfação do crédito compatível com a sub-rogação.”

É que a sub-rogação no âmbito da aplicação do n.º 1 do artigo 592.º do Código Civil está restringida aos terceiros que tenham “*interesse próprio*”, na extinção do crédito, tanto para evitar a perda ou limitação, como a consistência prática de um seu direito⁶⁰.

Em síntese⁶¹:

«(...) VIII. Não é qualquer terceiro que cumpra obrigação alheia que beneficia da sub-rogação, mas apenas aquele a quem foi atribuído esse direito, por vontade expressa do credor ou do devedor, ou aquele a quem a lei reconhece esse direito, quer por ter garantido, previamente, o cumprimento da obrigação, quer por ter um interesse patrimonial e próprio na satisfação do crédito.

⁵⁹ Quando o legislador define previamente os requisitos de validade.

⁶⁰ Cf. ALMEIDA COSTA, *ob. cit.*, p. 824.

⁶¹ Como se decide no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28/03/2019 (proc. n.º 281648/11.7YIPRT.L1.S1) disponível em www.dgsi.pt.

IX. Não beneficia do direito de ficar sub-rogado nos direitos do credor o terceiro que, apesar de não ter um interesse “directo e próprio” no cumprimento, assume a dívida e realiza a prestação alheia, valendo, antes, a regra geral do artigo 767.º, n.º 1 do Código Civil, segundo a qual a prestação pode ser feita tanto pelo devedor como por terceiro, e verificando-se, nestas circunstâncias, a extinção da obrigação.»

Das múltiplas definições e caracterizações de sub-rogação pessoal que se podem recolher nos manuais de Direito das Obrigações preferimos as seguintes:

Para Pessoa Jorge, como forma de transmissão de obrigações, “consiste na transmissão do crédito por efeito do pagamento realizado por quem não é devedor, ou realizado pelo devedor com meios fornecidos por terceiro.”⁶²

Para Antunes Varela quanto aos efeitos “pode definir-se como a substituição do credor, na titularidade do direito a uma prestação fungível, pelo terceiro que cumpre em lugar do devedor ou que faculta a este os meios necessários ao cumprimento”⁶³.

É, na verdade, exactamente o que resulta do artigo 593.º do Código Civil, onde se dispõe que:

1. O sub-rogado adquire, na medida da satisfação dada ao direito

⁶² PESSOA JORGE, Fernando, *Direito das Obrigações*, AAFDL, 1975, 2.º volume, p. 26.

⁶³ ANTUNES VARELA, João de Matos,, *Das Obrigações em Geral*, Livraria Almedina, Coimbra, 1974, 2.ª edição, volume II, pp. 293 e ss.

do credor, os poderes que a este competiam.

2. No caso da satisfação parcial, a sub-rogação não prejudica os direitos do credor ou do seu cessionário, quando outra coisa não for estipulada.

3. (...).

4.2. A sub-rogação nas obrigações prestacionais da segurança social

Parece inegável que as instituições gestoras de segurança social em nome dos objectivos públicos e privados que prosseguem tendem, para além da uma mera officiosidade burocrática (a chamada simplificação administrativa), a tutelar uma intervenção procedimental officiosa efectivamente substitutiva, susceptível de libertar os beneficiários do exercício de diligências de maior complexidade por alteração legal da relação obrigacional para as adequar à consecução de objectivos sociais pretendidos; é o caso da sub-rogação.

Previamente terá interesse situar com precisão as posições relativas e titularidade de direitos (créditos) e deveres (débitos) dos sujeitos das relações obrigacionais de seguro social ⁶⁴, passíveis de intervenção substitutiva, que podemos organizar do seguinte modo:

- i) relativamente a obrigações prestacionais
 - credor - trabalhador ou membro de órgão social (Moes)

⁶⁴ Estamos, portanto, a excluir as prestações do sistema de protecção social de cidadania (subsistemas de solidariedade, de protecção familiar e de acção social).

- devedor - instituição da segurança social

ii) relativamente a obrigações contributivas (contribuições e quotizações)

- credor - instituição da segurança social;

- devedor

. de contribuições - entidades empregadoras, trabalhadores independentes, aderentes ao seguro social voluntário, entidades contratantes;

. de quotizações - trabalhadores por conta de outrem e MOEs⁶⁵;

a. Primeiro grupo de situações - relativamente a obrigações prestacionais de segurança social que constituem um padrão pela generalidade e frequência da sua previsão

As prestações de atribuição vinculada⁶⁶ na sub-rogação de créditos (transmissão do direito de créditos) - lado activo - as instituições de segurança social (o terceiro, o *solvens*, o sub-rogado) substitui e assume a posição de credor obrigacional do trabalhador / beneficiário (credor).

Ou seja, quando as instituições de segurança social pagam a prestação (devida por outra entidade), assume como efeito legal a titularidade do crédito do trabalhador.

⁶⁵ Por substituição legalmente imposta à entidade empregadora cabe a esta promover a entrega dos valores correspondentes das quotizações (substituição tributária), como veremos.

⁶⁶ Estamos a excluir as prestações de atribuição não vinculada, nomeadamente, as prestações de acção social.

Para classificação e caracterização das prestações da segurança social ver nosso *Manual Prático*, Almedina, Coimbra, 2022, 13ª edição, pp. 233 e ss.

Na segurança social a sub-rogação (legal) pessoal constitui um dos seus principais mecanismos de substituição, por determinação legal, da posição jurídica dos trabalhadores / beneficiários, aliás na linha de uma gestão crescentemente oficiosa⁶⁷.

Tomemos o exemplo da satisfação dos interesses dos trabalhadores por antecipação do pagamento de prestações cujo montante deverá ser satisfeito pelo principal responsável ainda não determinado, objecto de futuro reembolso ⁶⁸ (direito de regresso). A lei determina que a segurança social substitua o beneficiário no exercício dos seus direitos relativamente a terceiros responsáveis, adquirindo o crédito do trabalhador.

Na verdade, assumindo a segurança social, portanto, os poderes do beneficiário com acréscimos de eficácia:

- garante a oportuna atribuição da prestação em causa e, assim, evita situações de desprotecção mesmo que temporária, acautelando, por outro lado, eventuais morosidades administrativas ou jurisdicionais ⁶⁹;
- assegura mais eficientemente o *direito de regresso* - o reembolso da prestação atribuída;

⁶⁷ Veja-se, como expressão de tal preocupação, o dever imposto aos tribunais de comunicar à segurança social decisões que impliquem direitos de pessoas, inscrito no art.º 21.º da Lei n.º 49/2018, de 14 de Agosto (regime do maior acompanhado).

⁶⁸ No âmbito da segurança social não confundir reembolso com restituição, pois esta corresponde apenas à devolução de valores indevidos.

⁶⁹ Não se confunde com a figura das *entidades centralizadoras*, situação ilícita (sub-rogação de facto) em que as empresas substituíam transitoriamente a segurança social, antecipando o pagamento da prestação ao trabalhador e recebendo posterior e directamente da segurança social a mesma, violando, assim, o princípio da não cessão da prestação (n.º 1 do art.º 72º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro - Lei da Segurança Social (LSS)).

- evita a acumulação indevida de prestações atribuídas relativamente a uma mesma eventualidade ⁷⁰, acautelando assim o locupletamento à custa alheia (enriquecimento sem causa).

Em matéria de protecção social, podemos considerar como regime geral da sub-rogação (legal) pessoal para prestações de atribuição vinculada (substitutivos de rendimentos e não contributivos) as regras anti-cúmulo consagradas no artº 70º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (bases gerais do sistema de segurança social - LSS), que dispõe:

Artº 70.º - Responsabilidade civil de terceiros

No caso de concorrência pelo mesmo facto do direito a prestações pecuniárias dos regimes de segurança social com o de indemnização a suportar por terceiros, as instituições de segurança social ficam sub-rogadas nos direitos do lesado até ao limite do valor das prestações que lhes cabe conceder. ⁷¹

Procede-se, assim, à transmissão legal de um crédito do trabalhador para a segurança social, sucedendo esta nos direitos do credor (o trabalhador).

Trata-se de verdadeiras situações de concessão provisória substitutiva de rendimentos de substituição com sub-rogação, ou seja, estamos em presença de uma dupla substituição - para além da

⁷⁰ Prevista no art.º 67.º da mesma Lei da Segurança Social.

⁷¹ Pelo Despacho n.º 35/SESS/93, de 6 Maio (DR II, de 19/5/93), este regime foi considerado não aplicável às situações de cumulação de prestações familiares a crianças e jovens (porque não são substitutivas de rendimento de trabalho) com deficiência com indemnização devida aos portadores de deficiência por terceiros responsáveis pela situação de incapacidade.

Veja-se o regime actual no art.º 8º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de Outubro (prestação social para a inclusão).

substituição dos rendimentos, própria de atribuição das prestações substitutivas de rendimentos, acresce a substituição da posição jurídica do credor.

Seguem expressamente este regime geral, entre outras, as seguintes situações:

- . doença e acidentes de trabalho: artº 7º do DL 28/2004, 04.02;
- . garantia salarial: artº 4º do DL 59/2015, 21.04;
- . invalidez: arts 6º e 7º do DL 187/2007, 10.05;
- . morte: artº 6º-A do DL 322/90, 18.10;
- . prestação de alimentos: arts 5.º e ss. DL 164/99, 13.05.

Quanto à questão do reembolso por via judicial da prestação atribuída a efectivação do direito de regresso em processo cível declarativo ou penal faz-se por mecanismo específico de determinação dos valores da indemnização em causa previsto Decreto-Lei n.º 59/89, 22 de Fevereiro, - processo declarativo prévio relativamente a uma eventual cobrança coerciva de dívida que seja constituída.

Ora, a cobrança coerciva de dívidas à segurança social está prevista no Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, que fixa um conceito vastíssimo de dívida à segurança social no n.º 2 do seu art.º 2º ⁷²:

(...)

2 - Para efeitos do presente diploma, consideram-se dívidas à segurança social **todos os montantes devidos às instituições do sistema de segurança social** ou pagos indevidamente por estas a pessoas singulares, colectivas ou outras entidades a estas legalmente

⁷² Na redacção da Lei n.º 64/2012, de 20 de Dezembro.

equiparadas, **designadamente:**

- a) Contribuições, quotizações, taxas, incluindo as adicionais e juros;
 - b) Prestações, subsídios e financiamentos de qualquer natureza, incluindo juros;
 - c) Coimas e outras sanções pecuniárias, custas e outros encargos legais;
 - d) Reposições de pagamentos indevidos efectuados por qualquer instituição do sistema de segurança social.
- (...)

Sucedendo-se, assim, uma intervenção de 2 jurisdições diferentes: a jurisdição cível para determinação da indemnização e a jurisdição administrativa e fiscal para a cobrança coerciva.

Na verdade, este dispositivo parece abranger todas as situações que constituam a segurança social como credora em todas as relações obrigacionais em que tenham intervenção, naturalmente dívidas constituídas “dentro do sistema de solidariedade e segurança social”⁷³.

Por outro lado, quanto ao âmbito, estas regras também são expressamente aplicáveis ao regime especial de protecção social convergente (RPSC), com a especificidade de quem suporta o encargo correspondente é a entidade empregadora ficando, assim, e por isso, esta sub-rogada no seu direito de regresso, nos termos do art.º 20.º da Lei n.º 4/2009, 29 de Janeiro, que dispõe:

⁷³ Nos termos do art.º 38.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei de autorização legislativa do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro).

Artigo 20.º - Responsabilidade civil de terceiros

Quando o beneficiário do regime de protecção social convergente tenha recebido, como lesado, pelo mesmo facto, as prestações sociais e a indemnização suportada por terceiros, as entidades empregadoras exercem o direito de regresso com reembolso até ao limite do valor das prestações por que são responsáveis, sem prejuízo do disposto no artigo 70.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

Note-se que, complementarmente ao dever geral de não acumulação de prestações que o mecanismo do art.º 70.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei da Segurança Social), também pretende acautelar, previsto nos arts 71.º e 80.º da mesma lei, acresce o dever de comunicação especificamente quando ocorre indemnização determinado pelo art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 64/89, 25 de Fevereiro⁷⁴, nos termos seguintes:

Artigo 11.º - Comunicação do pagamento da indemnização

Nos casos em que tenha havido concessão provisória de prestações por incapacidade decorrentes de acidente de trabalho ou de acto de terceiro que determinem direito a indemnizações, a falta de comunicação às instituições de segurança social pelo interessado do pagamento das mesmas pelo terceiro responsável constitui contra-ordenação punível com coima de 5 000\$00 a 50 000\$00.

Constituem situações específicas de aplicação do regime de sub-rogação previsto no artº 70º da LSS, consagradas na lei:⁷⁵

⁷⁴ “Sobrevivente” da longa lista de revogações do n.º 1 do art.º 5º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro (Lei preambular do Código de Regimes Contributivos), no caso a alínea g).

⁷⁵ Transcrevem-se os textos legais para garantir a sua reprodução na versão actual.

a. Relativamente a prestações substitutivas de rendimento

i) Subsídio de doença - Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro

Artigo 7.º - Concessão provisória do subsídio

1 - Nas situações de incapacidade temporária para o trabalho decorrentes de acidente de trabalho ou de acto da responsabilidade de terceiro, pelo qual seja devida indemnização, há lugar à concessão provisória de subsídio de doença enquanto não se encontrar reconhecida a responsabilidade de quem deva pagar aquelas indemnizações.

2 - A concessão provisória do subsídio de doença cessa logo que se verifique o reconhecimento judicial da obrigação de indemnizar ou o pagamento voluntário da indemnização, sem prejuízo do disposto no artigo 31º.

3 - Sempre que seja judicialmente reconhecida a obrigação de indemnizar, as instituições de segurança social têm direito ao reembolso dos valores correspondentes à concessão provisória do subsídio de doença até ao limite do valor da indemnização.

4 - Nas situações de incapacidade temporária para o trabalho dos trabalhadores independentes decorrentes de acidente de trabalho, a concessão provisória do subsídio de doença depende da existência de seguro válido de acidentes de trabalho.

(O n.º 3 consagra o direito ao reembolso (regresso) previsto genericamente no artº 70.º da Lei 4/2007, 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social).

ii) Pensão de invalidez - Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio

SECÇÃO II - Regime da responsabilidade civil de terceiro na protecção na invalidez (e sobrevivência, por remissão)

Artigo 6.º - Responsabilidade civil de terceiro

1 - Existindo responsabilidade civil de terceiro pelo facto determinante da incapacidade que fundamenta a atribuição da pensão de invalidez, não há lugar ao pagamento das respectivas prestações até que o somatório das pensões a que o beneficiário teria direito, se não houvesse tal responsabilidade, atinja o valor da indemnização por perda de capacidade de ganho.

2 - Quando não seja discriminado o valor da indemnização por perda da capacidade de ganho, presume-se que a mesma corresponde a dois terços do valor total da indemnização atribuída.

Artigo 7.º - Direito ao reembolso das pensões pagas

Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, se tiver havido pagamento de pensões, a instituição gestora tem o direito de exigir o respectivo reembolso.

(Consagra expressamente o reembolso no quadro geral do art.º 70º da Lei de Bases da Segurança Social)

Artigo 8º - Não pagamento da indemnização por falta de bens penhoráveis

Nos casos em que, por falta de bens penhoráveis, o beneficiário

não possa obter do responsável o valor da indemnização devida, não há lugar à aplicação do disposto no artigo 6.º.

Artigo 9.º - Celebração de acordos

1 - Nos casos em que o pedido de reembolso do valor das pensões não tiver sido judicialmente formulado pela instituição gestora, nenhuma transacção pode ser celebrada com o beneficiário titular do direito à indemnização nem pode ser-lhe efectuado qualquer pagamento com a mesma finalidade sem que se encontre certificado, pela mesma instituição, o pagamento de pensões e o respectivo montante.

2 - Havendo acordo, o responsável pela indemnização deve:

a) Comunicar à instituição gestora o valor total da indemnização devida;

b) Reter e pagar directamente à instituição gestora o valor correspondente ao das pensões pagas, até ao limite do montante da indemnização.

3 - Em caso de incumprimento do disposto nos números anteriores, o terceiro responsável pela indemnização responde solidariamente com o beneficiário pelo reembolso do valor das pensões pagas a este.

(A alínea b) do n.º 2 consagra o mecanismo do reembolso previsto genericamente no art.º 70º da Lei de Bases da Segurança Social)

iii) Pensão de sobrevivência - Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro

Artigo 6.º-A - Responsabilidade civil de terceiro ⁷⁶

Em caso de responsabilidade civil de terceiro pelo facto determinante da morte são aplicáveis à pensão de sobrevivência, com as devidas adaptações, as normas que regulam esta matéria no âmbito do regime jurídico de protecção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral.

(A remissão deve entender-se feita para os arts 6.º a 9.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio)

iv) Fundo de compensação do trabalho, do mecanismo equivalente e do fundo de garantia de compensação do trabalho - Lei n.º 70/2013, de 30 de Agosto

Artigo 52.º - Sub-rogação legal

1 – No referente aos valores da compensação legalmente devida, na parcela garantida pela presente lei, fica o FGCT sub-rogado nos direitos de crédito e respectivas garantias dos trabalhadores, incluindo privilégios creditórios, na medida dos pagamentos efectuados, acrescidos de juros de mora.

2 – Sendo o património do empregador insuficiente para garantir o pagamento da totalidade dos créditos referidos no número anterior, designadamente os da massa insolvente, os créditos em que o FGCT ficou sub-rogado são pagos imediatamente após satisfeitos os créditos dos trabalhadores.

v) Garantia Salarial - Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de Abril

⁷⁶ Aditado pelo DL 79/2019, de 14 de Junho.

Artigo 4.º - Sub-rogação legal

1 – O Fundo fica sub-rogado nos direitos e nos privilégios creditórios do trabalhador, na medida dos pagamentos efectuados, acrescidos de juros de mora vincendos.

2 – Sendo os bens da massa insolvente insuficientes para garantir o pagamento da totalidade dos créditos laborais, são graduados os créditos em que o Fundo fica sub-rogado a pari com o valor remanescente dos créditos laborais.

vi) Não pagamento pontual da retribuição - Lei n.º 105/2009, de 14 de Setembro (salários em atraso)

Artigo 31.º - Sub-rogação legal nos direitos do trabalhador

1 – O serviço responsável pelas prestações de desemprego e o Fundo de Socorro Social do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. ficam sub-rogados nos direitos do trabalhador perante o empregador no montante correspondente às prestações que tiverem pago nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º e do artigo 29.º, respectivamente, acrescidas dos juros de mora, não sendo liberatório o pagamento da quantia correspondente a entidade diferente, designadamente o trabalhador.

2 – Para efeitos do número anterior, o serviço responsável pelas prestações de desemprego e o Fundo de Socorro Social devem, ao mesmo tempo, notificar o empregador dos pagamentos que efectuar.

b. Relativamente a prestações não contributivas

i) Complemento solidário para idosos - Decreto-Lei n.º 232/2005,
de 29 de Dezembro

Artigo 14.º - Obrigação de exercício de direitos e sub-rogação

1 - Sempre que o requerente do complemento solidário para idosos tenha direito a outras prestações de segurança social, fica obrigado a exercê-lo, no prazo de 60 dias úteis a contar da data da notificação do direito, ou no prazo que se encontre estabelecido no regime jurídico da prestação, se este for superior.

2 - Nas situações em que o requerente do complemento solidário para idosos tenha direitos de crédito relativamente a terceiros, fica obrigado a exercer esses direitos no prazo de 60 dias úteis a contar da data da notificação para o efeito.

3 - A entidade gestora fica sub-rogada no exercício do direito previsto nos números anteriores nos casos em que o titular do complemento solidário para idosos não o exerça.

(...)

Artigo 16.º - Entidade gestora

1 - A gestão do complemento solidário para idosos compete ao Instituto da Segurança Social, I. P., no território continental, e às entidades competentes das administrações regionais autónomas, nas respectivas Regiões.

2 - No exercício das suas competências, cabe à entidade gestora, designadamente, proceder à averiguação oficiosa dos recursos do requerente relevantes para a atribuição da prestação e exercer o direito de sub-rogação, previsto no n.º 3 do artigo 14.º.

ii) Rendimento social de inserção - Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio

Artigo 16.º - Sub-rogação de direitos⁷⁷

1 - O titular deve manifestar disponibilidade para requerer outras prestações de segurança social que lhe sejam devidas e para exercer o direito de cobrança de eventuais créditos ou para reconhecimento do direito a alimentos.

2 - Nos casos em que o titular do rendimento social de inserção não possa exercer por si o direito previsto no número anterior, fica sub-rogada no mesmo direito a entidade competente para atribuição da prestação em causa.

3 - Quando seja reconhecido ao titular da prestação, com eficácia retroactiva, o direito a outras prestações do sistema previdencial e do subsistema de solidariedade, fica a entidade gestora competente sub-rogada no direito aos montantes correspondentes à prestação do rendimento social de inserção entretanto pagos e até à concorrência do respectivo valor.

4 - (revogado)

(...)

Artigo 32.º-A - Competências da entidade gestora⁷⁸

São competências da entidade gestora:

a) Reconhecer o direito, atribuir e proceder ao pagamento da prestação;

b) Exercer o direito de sub-rogação previsto no artigo 16º;

(...)

⁷⁷ Redacção do DL 133/2012, de 27 de Junho, e do DL 90/2017, de 28 de Julho.

⁷⁸ Aditado pelo DL 133/2012, de 27 de Junho.

(...para além das competências do art.º 25º)

iii) Prestação social para a inclusão - Decreto-Lei n.º 126-A/2017,
de 6 de Outubro

Artigo 8.º - Responsabilidade civil de terceiro

1 - Existindo responsabilidade civil de terceiro por facto determinante da deficiência, com incapacidade igual ou superior a 60 %, não há lugar ao pagamento do complemento a que o beneficiário teria direito, até que o somatório do complemento devido atinja o valor da indemnização por perda da capacidade de ganho.

2 - Quando não seja discriminado o valor da indemnização por perda da capacidade de ganho, presume-se que a mesma corresponde a dois terços do valor total da indemnização atribuída.

iv) Prestação de alimentos - Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de
Maio

Artigo 5.º - Garantias de reembolso ⁷⁹

1 – O Fundo fica sub-rogado em todos os direitos do menor a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respectivo reembolso.

2 – O IGFSS, I. P., após o pagamento da primeira prestação a cargo do Fundo, notifica o devedor para, no prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data da notificação, efectuar o reembolso.

3 – Decorrido o prazo previsto no número anterior sem que o reembolso tenha sido efectuado, o IGFSS, I. P., acciona o sistema de

⁷⁹ Redacção do art.º 17º da Lei nº 64/2012, de 20 de Dezembro.

cobrança coerciva das dívidas à segurança social, mediante a emissão da certidão de dívida respectiva.

4 – *(revogado)*

5 – *(revogado)*

6 – *(revogado)*

(O n.º 3 refere expressamente a cobrança coerciva, aliás meio normal de satisfação dos interesses em causa quando o pagamento voluntário se não verifica)

b. - Segundo grupo de situações - relativamente a obrigações contributivas

Assunção de dívidas⁸⁰ - lado passivo - prevista nos arts 201.º e 202.º do CRC (e arts 595.º a 600.º do CC) constitui situação residual. Trata-se de uma forma de extinção da dívida assente na vontade expressa do credor (segurança social).

A Segurança social é substituída - transfere para o sub-rogado (o *solvens*, o terceiro) o seu direito de crédito sobre o devedor (mantém posição inalterada).

Artigo 201.º - Assunção da dívida

1 – A assunção por terceiro de dívida à segurança social pode ser autorizada por despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social, podendo ser delegada nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

⁸⁰ Nesta matéria ver ANTUNES VARELA, João de Matos, op. cit., pp. 318 e ss.

2 – À assunção de dívida à segurança social é aplicável o disposto nos artigos 595º e seguintes do Código Civil.

(A assunção da dívida total regulariza a dívida nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 208º do CRC.

Para a delegação - arts 44º e segs do CPA)

Artigo 202.º - Transmissão de dívida e sub-rogação

1 – Nas situações em que a segurança social autorize o pagamento da dívida por terceiro pode sub-rogá-lo nos seus direitos.

2 – A sub-rogação carece de autorização do membro do Governo responsável pela área da segurança social, podendo ser delegada nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

(Para o n.º 2 a sub-rogação tem de ser objecto de ratificação - concordância expressa para o sub-rogado)

5. A SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA NAS OBRIGAÇÕES CONTRIBUTIVAS

5.1. O Professor Doutor Sérvulo Correia propõe o afastamento da figura da sub-rogação relativamente à interposição legal do empregador no mecanismo da *substituição tributária*.⁸¹

⁸¹ Figura jurídica própria do Direito Fiscal consagrada no art.º 20.º da Lei Geral Tributária (LGT) mas aplicável subsidiariamente à segurança social nos termos da alínea a) do art.º 3º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRC), aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro. *Op. cit.*, p. 294.

Anteriormente prevista no art.º 114.º do Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963 (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência), e agora no art.º 59.º da

Na verdade, embora constitua uma figura aparentemente próxima da sub-rogação pela designação assumida, porque aparentando uma substituição do devedor mas sem transferência de posições obrigacionais; não se verifica transmissão da relação obrigacional: nem substituição do credor, nem assunção de dívida.

Não há sub-rogação: não se verifica transmissão de obrigações (de direitos ou deveres) para terceiro. Tudo se passa dentro da mesma relação contributiva (Instituição gestora / contribuinte). Simplesmente ao empregador cabe legalmente a prática dos procedimentos de liquidação da sua contribuição e da quotização do trabalhador.

Ora, nos mesmos termos, Braz Teixeira⁸², para quem o único sujeito passivo na relação jurídica tributária⁸³ (e semelhantemente na

Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro - Lei de Bases da Segurança Social (LSS)

“Artigo 59.º - Responsabilidade pelo pagamento das contribuições

1 - As entidades empregadoras são responsáveis pelo pagamento das quotizações dos trabalhadores ao seu serviço, devendo para o efeito proceder, no momento do pagamento das remunerações, à retenção na fonte dos valores correspondentes.

2 - São nulas as cláusulas do contrato, individual ou colectivo, pelo qual o trabalhador assumia a obrigação de pagar, total ou parcialmente, as contribuições devidas pela entidade empregadora.”

E no art.º 42.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial (CRC)

“Artigo 42.º - Responsabilidade pelo cumprimento da obrigação contributiva

1 - As entidades contribuintes são responsáveis pelo pagamento das contribuições e das quotizações dos trabalhadores ao seu serviço.

2 - As entidades contribuintes descontam nas remunerações dos trabalhadores ao seu serviço o valor das quotizações por estes devidas e remetem-no, juntamente com o da sua própria contribuição, à instituição de segurança social competente.

3 - Sem prejuízo do disposto no Regime Geral das Infracções Tributárias, a violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 constitui contra-ordenação leve quando seja cumprida nos 30 dias subsequentes ao termo do prazo e constitui contra-ordenação grave nas demais situações.”

⁸² TEIXEIRA, António Brás, *Princípios de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 1979,

p. 219, onde são apresentadas as várias posições doutrinárias sobre a natureza jurídica da substituição tributária.

⁸³ Porém, relativamente a garantias, a eventual legitimidade procedimental ou processual do trabalhador / substituído parece não estar em causa como na apresentação de queixa promotora de liquidação oficiosa por incumprimento do

relação jurídica contributiva) é o substituto (a entidade empregadora), exclui, portanto, o substituído (o trabalhador e / ou os membros dos órgãos sociais) desta equação, baseado na não constituição (do direito) de regresso.

Concordamos com a posição assumida, pois pode dizer-se que, na verdade:

- se por um lado, não há transmissão de crédito - pois o substituto (a entidade empregadora) não fica investido na qualidade de credor do trabalhador de regresso de um valor subtraído à remuneração e retido de que aquela é transitoriamente mero depositário, que a instituição de segurança social ou a lei não permitem conclusão quanto à sua eventual transmissão (não há substituição do credor);
- por outro lado, também não há transmissão de débito mas sim meio de extinção da obrigação fiscal (e parafiscal) - o substituto (a entidade empregadora) após a retenção não mais é titular do valor retido, pois apenas tramita os procedimentos de retenção do valor da quotização e entrega-o (conjuntamente com a sua contribuição) em substituição legal do trabalhador, sob pena de abuso de confiança contra a segurança social penalmente punido⁸⁴.

empregador (alínea d) do art.º 27.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro) ou eventual situação de reversão por responsabilidade subsidiária do trabalhador em processo executivo.

⁸⁴ Para a lei são *responsáveis pelo pagamento de contribuições* (art.º 59.º da LSS) e são responsáveis pelo cumprimento da obrigação contributiva (art.º 42.º do CRC).

...quando as entidades empregadoras, tendo deduzido do valor das remunerações devidas a trabalhadores e membros dos órgãos sociais o montante das quotizações (na lei contribuições) por estes legalmente devidas, não o entreguem, total ou parcialmente, às instituições de segurança social - nos termos do art.º 107.º do Regime

Embora Castro Mendes pareça admitir sub-rogação sem perda de titularidade do direito - que designa de sub-rogação substitutiva - não é a posição doutrinariamente dominante.

5.2. A "outorga aos empregadores de um poder-dever de cobrança das contribuições dos beneficiários", defendida pelo Professor Doutor Sérvulo Correia⁸⁵, conduz-nos à seguinte ordem de considerações.

Na lei, a cobrança de contribuições para a segurança social é exclusivamente atribuída às instituições de segurança social - os sujeitos activos da relação contributiva: no continente para cobrança voluntária, o Instituto da Segurança Social (ISS) e, para cobrança coerciva, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)⁸⁶; e, nas regiões autónomas, às instituições regionais: Instituto da Segurança Social dos Açores (ISSA) e Instituto de Segurança Social da Madeira (ISSM)⁸⁷; qualquer eventual transferência do direito

Geral das Infracções Tributárias (RGIT), aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho.

De notar que só os valores relativos à quotização objecto de retenção relevam para a verificação do tipo penal, ou seja, o empregador está legalmente impedido de manter como património seu, valores que não lhe pertencem.

⁸⁵ *Op. cit.*, p. 294

⁸⁶ Respectivamente, alínea c) do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de Março, e alínea a) do n.º 3 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de Março.

Acompanhamos a perplexidade dos que não compreendem a existência na administração indirecta do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social no continente de duas entidades distintas com atribuições sequenciais na gestão da dívida, como é o caso da cobrança de contribuições - a dívida constitui-se e a cobrança voluntária tem lugar no âmbito das atribuições de uma entidade (o ISS) para ser cobrada coercivamente por outra entidade (o IGFSS); não se entende em termos organizacionais a utilidade em subtrair ao Instituto da Segurança Social a execução das dívidas à segurança social, dadas até as consequências de ordem prática que passam por exemplo, pelo não reconhecimento de garantias bancárias prestadas ao ISS e consideradas não válidas no âmbito do IGFSS.

⁸⁷ Respectivamente: alínea a) do art.º 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2014/A, de 24 de Janeiro, e alínea e) do art.º 4.º da Orgânica do ISSM aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2012/M, de 16 de Novembro.

de cobrança de contribuições para o empregador, o sujeito passivo da relação contributiva, teria sempre de ser objecto de adequado enquadramento normativo.

Ora, o empregador na qualidade de único *sujeito passivo da relação contributiva*, e, por economia procedimental está vinculado a deveres como a *autoliquidação* legalmente imposta, aliás sob apertado escrutínio da segurança social submetida a aceitação pois pode ser objecto de rejeição⁸⁸.

No exercício dos deveres procedimentais de colaboração com a segurança social no caso na cobrança de contribuições⁸⁹ o empregador deve:

- i) elaborar a declaração de dívida como sujeito passivo da relação contributiva submetendo-a à aceitação da instituição de segurança social competente⁹⁰;
- ii) proceder simultaneamente à retenção na fonte⁹¹ do valor da quotização a favor da segurança social e da sua entrega no prazo legal (transferência)⁹² conjuntamente com a sua contribuição à instituição de segurança social competente.

⁸⁸ Admitida na alínea c) do art.º 27.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro.

⁸⁹ O que não o torna sujeito activo da relação jurídica (como cobrador de contribuições da segurança social).

⁹⁰ Nos termos do art.º 22.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro.

⁹¹ Expressão técnica que o art.º 42.º do Código dos Regimes Contributivos estranhamente evita.

⁹² Entre o dia 10 e 20 do mês seguinte - art.º 43.º do Código dos Regimes Contributivos.

Aliás, a exigência de imediatismo da entrega do valor retido é comum à figura da retenção na segurança social. Veja-se o n.º 3 do art.º 198.º do Código dos Regimes Contributivos (CRC) e art.º 18º da Portaria n.º 66/2011, de 4 de Fevereiro.

O trabalhador / beneficiário, embora titular da obrigação contributiva do dever de quotizar (n.º 2 do art.º 42º do CRC), está legalmente substituído, portanto impedido do seu exercício: em momento algum pratica qualquer acto que corresponda a essa titularidade, nem o valor previamente retido pelo empregador e por este entregue chega a fazer parte do seu património, pois é entregue directamente pelo empregador (substituto) à segurança social - não há qualquer transferência do valor da quotização para o trabalhador, mas entrega directa à segurança social com tutela penal, como já foi referido - está em causa a protecção dos elevados interesses do trabalhador na não dissipação e subtracção de valores que contribuem para a formação das suas prestações, nomeadamente das suas pensões.

Na verdade, o conjunto de procedimentos em que podemos decompor a autoliquidação - são apenas deveres do sujeito passivo que recaem, assim, só sobre o empregador / empresa, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 40.º do Código dos Regimes Contributivos, sem qualquer intervenção do trabalhador, compreendendo:

- a determinação (quantitativa) do valor e natureza da atribuição patrimonial (qualitativa) sobre que incide - incidência;
- a aplicação das normas legais que definem as taxas contributivas e a base de incidência sobre que recaem;
- o apuramento aritmético - liquidação *stricto sensu*;
- a remessa ou entrega dos elementos informativos quanto aos valores sobre que incidem as contribuições, tempo de trabalho e remunerações devidas aos trabalhadores - a declaração de remunerações;
- o pagamento espontâneo, incluindo as importâncias devidas pela

retenção na fonte das quotizações dos trabalhadores e membros dos órgãos sociais, nos locais e pelos modos previstos.

Acresce, como sabemos, que qualquer suspeita de imperfeição, perturbação ou desrespeito por algumas regras de autoliquidação, nomeadamente as relativas aos elementos que compõem a declaração de remunerações, coloca o empregador / contribuinte numa situação de sujeição a liquidação oficiosa promovida pelas instituições de segurança social em suprimento oficioso dos procedimentos em falta que, após a tramitação prevista nos arts 27.º a 30.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro, podem conduzir à verificação constitutiva da existência da obrigação contributiva e determinará sem mais a extracção da correspondente *certidão de dívida*⁹³ - *liquidação oficiosa* - nos termos dos n.ºs 3 e 4 do art.º 40.º do Código dos Regimes Contributivos (CRC).

Mas também nesta situação não se verifica uma sub-rogação, pois tudo acontece dentro da mesma relação obrigacional cuja tramitação a instituição gestora avoca a si para prática da liquidação contributiva em falta.

Artigo 40º - Declaração de remunerações⁹⁴

1 - As entidades contribuintes são obrigadas a declarar à segurança social, em relação a cada um dos trabalhadores ao seu serviço, o valor da remuneração que constitui a base de incidência contributiva, os tempos de trabalho que lhe corresponde e a taxa

⁹³ Assumindo legalmente a natureza de título executivo extrajudicial base da execução no processo executivo do sistema de segurança social (art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, na redacção actual).

⁹⁴ O n.º 3 na redacção do art.º 175.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro.

contributiva aplicável.

2 - A declaração prevista no número anterior deve ser efectuada até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que diga respeito.

3 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a falta ou a insuficiência das declarações previstas nos números anteriores podem ser supridas ou corrigidas oficiosamente pela instituição de segurança social competente, designadamente por recurso aos dados de que disponha no seu sistema de informação, no sistema de informação fiscal ou decorrente de acção de fiscalização.

4 - O suprimento oficioso das declarações previstas nos números anteriores é notificado à entidade contribuinte nos termos do disposto no Código do Procedimento Administrativo.

5 - A não inclusão de trabalhador na declaração de remunerações constitui contra-ordenação muito grave.

6 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 constitui contra-ordenação leve quando seja cumprida nos 30 dias subsequentes ao termo do prazo e constitui contra-ordenação grave nas demais situações.

E arts 27.º a 30.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro

Artigo 27º - Suprimento oficioso da declaração de remunerações

O suprimento oficioso da declaração de remunerações previsto no artigo 40º do Código ocorre, designadamente, quando:

- a) A entidade empregadora não apresente declaração de remunerações;
- b) A entidade empregadora omita trabalhador ou valores na

declaração de remunerações;

c) Tenha sido rejeitada a declaração de remunerações e considerada como não entregue nos termos do nº 5 do artigo 22º;

d) O trabalhador o solicite ou, encontrando-se este impedido, tal solicitação seja efectuada por familiar que prove ter interesse no cumprimento daquela obrigação, mediante apresentação de prova documental.

Artigo 28º - Notificação do suprimento oficioso

Nas situações previstas no artigo anterior, a instituição de segurança social notifica a entidade empregadora da falta detectada, convidando-a a suprir ou a justificar a mesma, no prazo de 10 dias, findo o qual é elaborada declaração oficiosa de remunerações.

- Nos termos do artº 110º do CPA com audiência prévia - artº 121º do mesmo CPA.

Artigo 29º - Elaboração oficiosa da declaração de remunerações

1 - O cumprimento das obrigações referidas no artigo 40º do Código é aferido mensalmente e o seu incumprimento determina a elaboração oficiosa da declaração de remunerações e do respectivo registo.

2 - A declaração oficiosa de remunerações é efectuada considerando a remuneração base dos trabalhadores constante da última declaração de remunerações com 30 dias de trabalho.

3 - Na falta de elementos relativos à remuneração base dos trabalhadores, o valor das remunerações a considerar corresponde ao da retribuição mínima mensal garantida, reportada a 30 dias de

trabalho.

- *Liquidação oficiosa do n.º 3 do art.º 40.º do CRC. Cf. n.º 7 do art.º 59.º do CPPT.*

Artigo 30.º - Comunicação do registo da declaração oficiosa

1 - Findo o prazo para a justificação ou suprimento da falta, a declaração de remunerações é elaborada e registada officiosamente, sendo remetido à entidade empregadora o respectivo comprovativo para efeitos de pagamento voluntário das contribuições e quotizações devidas.

2 - A falta de cumprimento da obrigação contributiva determina a sua cobrança coerciva.

- *Em complemento do n.º 4 do art.º 40.º do CRC e nos termos do CPA.*

Bibliografia

ANTUNES VARELA, João de Matos, *Das Obrigações em Geral*, 2 Volumes, Livraria Almedina, Coimbra, 1974, 2.ª edição

BEVERIDGE, William, *Social Insurance and Allied Services*, 1942 (V. Guedes)

BURDEAU, Georges, *O Estado*, Publicações Europa-América, s/ d. Tradução de *L'État*, Seuil, Paris, 1970

CARVALHO, Orlando, *Teoria Geral do Direito Civil*, Gestlegal, Coimbra, 2021, 4.ª ed.

CASTRO MENDES, João de, *Direito Civil - Teoria Geral*, Lisboa, 1979

CONCEIÇÃO, Apelles, *Segurança Social - Manual Prático*, Almedina, Coimbra, 2022, 13.ª edição

FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la Sociedad Industrial*, Madrid, 1975.
Tradução castelhana de *Der Staat der Industriegesellschaft*, Munique,
1971

GALBRAITH, John Kenneth

- *O Novo Estado Industrial*, Civilização brasileira, Rio de Janeiro,
1969, 2ª edição

- *A Sociedade da Pobreza*, Dom Quixote, Lisboa, 1979

GALVÃO TELLES, Inocêncio, *Manual de Direito das Obrigações*, Coimbra
ed, 1957

GERBER, *Diritti Pubblici*, Roma, 1936, Tradução italiana de *Über
öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852

GEREMEK, Bronislaw, *A Piedade e a Força*, Terramar, Lisboa, 1987

GIBAUD, Bernard, *De la Mutualité à la Sécurité Sociale*, Les éditions
ouvrières, Paris, 1986

GONÇALVES DA SILVA, Luís, *From the Social Question to Legislative
Protection*, AAFDL, Lisboa, 2021

GUEDES, Armando Marques, *O Plano Beveridge*, Ed. Século, Lisboa, s/
d. Tradução do Relatório *Social Insurance and Allied Services*, 1942

JACCARD, Pierre, *História Social do Trabalho*, Círculo de Leitores, s/
d.

JELLINEK, Georg, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milão, 1912.
Tradução italiana de *System der subjektiven öffentliche Rechte*,
Tübingen, 1905, 2.ª edição

KELSEN, Hans, *Teoria Geral do Estado*, Arménio Amado, Coimbra,
1951

MIRANDA, Jorge

- *Aditamentos de Direito Constitucional*, Lisboa, 1982

- Manual de Direito Constitucional, tomo IV -
Direitos Fundamentais, Coimbra Ed, Coimbra, 1988
- MONTVALON, Robert de, *Trois Encycliques Sociales*, Seuil, Paris, 1967
- NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*,
Coimbra, 1987, separata do Volume XXIX do Suplemento ao Boletim da
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
- PESSOA JORGE, Fernando, *Direito das Obrigações*, AAFDL, 2 volumes,
1975
- PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol I, Coimbra
Ed, Coimbra, 1987, 4.^a edição
- ROSANVALLON, Pierre, *La Crise de l'Etat-providence*, Seuil, Paris, 1981
- ROSANVALLON, Pierre e FITOUSSI, Jean Paul, *Le Nouvel Âge des
Inégalités*, Seuil, Paris, 1996
- SARAIVA, A Rocha, *Construção Jurídica do Estado*, Coimbra, 1912
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Teoria da Relação Jurídica do Seguro
Social*, Estudos Sociais e Corporativos n.º 27, Junta de Acção Social,
Lisboa, 1968 e *Escritos de Direito Público II*, Almedina, Coimbra, 2022
- TEIXEIRA, António Brás, *Princípios de Direito Fiscal*, Almedina,
Coimbra, 1979
- VAZ SERRA, Adriano Pais da Silva, *Sub-rogação nos Direitos do Credor*,
BMJ n.º 37, 1953
- VIVES, Juan Luis, *Del Socorro de los Pobres*, Nueva Biblioteca
Filosofica, Madrid, 1931. Tradução da *De subventionem pauperum...*,
Bruges, 1526



WWW.IDT.FDULISBOA.PT



REVISTA INTERNACIONAL DE
DIREITO DO TRABALHO

idt

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa