

O FUNDO DE ACIDENTES DE TRABALHO

CONCEIÇÃO ARAGÃO ¹

Artigo publicado na fórum n.º 34 de Abril de 2014 - Edição comemorativa da 1.ª Lei de Acidentes de Trabalho em Portugal

¹ Fundo de Acidentes de Trabalho.

1. História e Enquadramento

O Fundo de Acidentes de Trabalho (adiante FAT) surge com a aprovação no regime jurídico do direito infortunistico laboral aprovado pela Lei n.º 100/97, de 13 de setembro e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 185/2007 de 10 de maio, tendo entrado em funcionamento em 1 de janeiro de 2000.

Trata-se de um fundo público dotado de personalidade judiciária e de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto do Instituto de Seguros de Portugal (adiante ISP) a quem compete a sua gestão técnica e financeira.

Na sua essência, o FAT veio substituir dois anteriores Fundos – o Fundo de Garantia e Atualização de Pensões (FGAP) e o Fundo de Atualização de Pensões de Acidentes de Trabalho (FUNDAP), acrescentando-lhe, porém, um conjunto de novas responsabilidades, desde logo pelo alargamento das prestações garantidas aos sinistrados e seus beneficiários decorrentes da entrada em vigor do novo regime jurídico dos acidentes de trabalho, ditado pela Lei n.º 100/97, de 13 de setembro.

Por outro lado, em face da necessidade de refletir a realidade sócio laboral de então, instituiu-se a possibilidade de o FAT se substituir às empresas no pagamento dos prémios de seguro de acidentes de trabalho quando impossibilitadas de o fazer por motivo de se encontrar em decurso um processo de recuperação económica, bem como a colocação numa empresa de seguros de um contrato de seguro de acidentes de trabalho quando o mercado segurador recuse a sua subscrição¹.

Encontrando-se atualmente o regime jurídico de acidentes de trabalho em Portugal assente na subscrição de um seguro privado de contratação obrigatória e entregue a entidades privadas (empresas de seguros), tal não significa que o Estado não assuma, ele próprio, um papel fundamental e direto no âmbito da garantia, proteção e reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho.

Afirmou o Dr. Ruy Jayme Corrêa de Mello num artigo publicado na Revista da Ordem dos Advogados em 1956², que *“Uma legislação sobre acidentes de trabalho só pode considerar-se pois completa quando, determinadas de antemão as indemnizações e pensões que cabem aos sinistrados e seus representantes, e indicados os meios de efectivação dos seus direitos, dê ao sujeito activo as garantias necessárias contra a falta de cumprimento das obrigações que lhe são devidas.”*

Tal garantia começou a ser preconizada em Portugal pela Lei n.º 1942, de 27 de julho de 1936, através da previsão da constituição da transferência da responsabilidade das entidades patronais para uma entidade seguradora ou da constituição de uma caução prévia dessa responsabilidade, garantias estas exigidas apenas a quem empregava mais de cinco trabalhadores, sem prejuízo de poderem provar perante a então Inspeção de Seguros que a sua capacidade económica garantia suficientemente o risco tomado por conta própria.

1 Nos termos da Norma Regulamentar n.º 1/200-R, de 14-01-2000, os contratos de seguro obrigatório do ramo Acidentes, modalidade de Acidentes de Trabalho (trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes) que sejam recusados por, pelo menos, três empresas de seguros, serão colocados por intermédio do FAT.

2 *Sistemas da Organização da Responsabilidade nos Acidentes de Trabalho nas Principais Legislações Europeias. Sua Crítica – O Sistema em Portugal, Sua Apreciação e Solução Preconizada*, ROA, Anos 14.º, 15.º e 16.º, 1954-55-56, pp. 99 a 114.

Mais tarde, aquando da aprovação da Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, o legislador refere no relatório da proposta governamental que acompanhava aquela Lei que “... resulta, não raras vezes, a impossibilidade de tornar efetivos, na prática, direitos judicialmente reconhecidos sempre que, não existindo ou não operando a transferência da responsabilidade, se verifique a insolvência total ou parcial das entidades patronais. Para reparar tão grave situação todas as legislações que ainda adoptam o sistema do seguro privado têm instituído um fundo de garantia, alimentado por receitas de vária ordem, fundo que se prevê na presente proposta de lei e cuja gestão se confia à Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais.”

O sistema de garantia de indemnizações dos acidentes de trabalho, sob a forma de fundo, surge assim com a criação do Fundo de Garantia e Atualização de Pensões (adiante FGAP), pela necessidade de assegurar o pagamento das prestações da responsabilidade de entidades insolventes (Base XLV da Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965), conceito que, aquando da regulamentação deste Fundo em 1977³, foi alargado para as situações em que ocorresse a impossibilidade de pagamento das prestações por insuficiência de meios, verificada em execução judicial.

Em 1983⁴, o FGAP é objeto de nova regulamentação, sendo relevante o alargamento dos pagamentos das pensões por incapacidade permanente às situações em que se verifique ausência, desaparecimento ou impossibilidade de identificação das entidades responsáveis.

Fruto das alterações que se impuseram ao regime jurídico dos acidentes de trabalho após a revolução do 25 de abril de 1974, foram implementadas medidas corretoras das distorções operadas por fatores de ordem económica, como a atualização das pensões por acidentes de trabalho, a alteração da fórmula de cálculo das pensões e a atribuição aos pensionistas do subsídio de Natal.

Tais medidas, não foram acompanhadas por compensações nas condições de exploração do seguro de acidentes de trabalho do âmbito do mercado segurador, dando assim origem em 1979⁵ à criação o Fundo de Atualização de Pensões de Acidentes de Trabalho (adiante FUNDAP), com o objetivo de reembolsar as empresas de seguros dos custos inerentes a estas medidas.

Criado no âmbito da atividade seguradora, este Fundo cujo funcionamento ficou desde logo a cargo do ISP (à época Instituto Nacional de Seguros), tinha por objetivo assegurar aos pensionistas, de forma equitativa, a atualização das pensões devidas por acidentes de trabalho, as alterações de pensões por incapacidade permanente igual ou superior a 30% ou por morte, que tivessem sido fixadas anteriormente a 31-10-1979, bem como o pagamento do duodécimo adicional (subsídio de Natal).

Tratava-se de um Fundo redistributivo, financiado através de uma percentagem cobrada sobre os prémios de seguros de acidentes de trabalho e sobre as reservas matemáticas do ramo “Acidentes de Trabalho”, visando o ressarcimento das próprias empresas de seguros relativo às importâncias acima descritas e por elas suportadas.

3 Portaria n.º 427/77, de 14 de julho.

4 Anexo à Portaria 642/83 de 1 de junho.

5 Decreto-Lei n.º 240/79, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 468/85, de 6 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 388/89, de 9 de novembro.

Enquanto a extinção do FUNDAP se operou automaticamente com a criação do FAT em 1 de janeiro de 2000, o FGAP só foi extinto em 15 de maio de 2000, através da Portaria n.º 291/2000, de 25 de maio, cujos processos referentes a pensões em pagamento ou relativos a responsabilidades já definidas pelos tribunais do trabalho foram transferidos para o FAT.

2. Atribuições do FAT

Estabelece o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 185/2007 de 10 de maio, que são competências do FAT:

- Garantir o pagamento das prestações que forem devidas por acidentes de trabalho sempre que, por motivo de incapacidade económica objetivamente caracterizada em processo judicial de falência ou processo equivalente, ou processo de recuperação de empresa, ou por motivo de ausência, desaparecimento ou impossibilidade de identificação, não possam ser pagas pela entidade responsável;
- Pagar os prémios do seguro de acidentes de trabalho das empresas que, no âmbito de um processo de recuperação, se encontrem impossibilitadas de o fazer, mediante requerimento apresentado pelo gestor da empresa;
- Reembolsar as empresas de seguros dos montantes relativos:
 - I. às atualizações de pensões devidas por incapacidade permanente igual ou superior a 30% ou por morte derivadas de acidente de trabalho, bem como às atualizações da prestação suplementar por assistência de terceira pessoa derivadas de acidentes de trabalho;
 - II. aos duodécimos adicionais das pensões a cargo destas empresas, criados pelo n.º 1 do art. 2.º do D.L. n.º 466/85, de 5 de novembro e relativos a acidentes ocorridos até 31-12-1999;
 - III. aos custos adicionais decorrentes das alterações de pensões de acidente de trabalho, por incapacidade permanente igual ou superior a 30% ou por morte, que tenham sido fixadas anteriormente a 31-10-1979, decorrentes da nova redação dada ao art. 50.º do D.L. n.º 360/71, de 21 de agosto;
- Ressegurar e retroceder os riscos recusados de acidentes de trabalho⁶.

Para além das competências próprias estabelecidas no D.L. n.º 142/99, de 30 de abril, recai sobre o FAT a obrigação do pagamento de pensões ou indemnizações provisórias nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código de Processo do Trabalho (CPT).

6 O FAT constitui-se ressegurador dos contratos de riscos recusados colocados por seu intermédio, na modalidade de "stop loss", suportando o que, em sinistralidade, exceder por empresa de seguros e em cada exercício, 85% do valor dos prémios brutos de seguro direto do conjunto deste tipo de contratos, até ao limite de 170%.

A título de prémio de resseguro, o FAT cobra 5% do prémio comercial destes contratos.

Efetivamente, ainda no decurso do processo judicial de apuramento dos factos e responsabilidades emergentes de acidente de trabalho, estabelece-se a possibilidade de o juiz atribuir uma pensão ou indemnização provisória ao sinistrado ou seus beneficiários, sempre que dela careçam, prestações estas que podem ficar a cargo do FAT, caso haja desacordo sobre:

- a transferência da responsabilidade para uma empresa de seguros e a entidade patronal não se encontrar ainda determinada ou, estando, se encontre insolvente, ausente, desaparecida; ou
- a existência ou caracterização do acidente como de trabalho.

Findo o processo, o FAT verá restituídos os montantes adiantados.

Na medida dos pagamentos efetuados, bem como das reservas matemáticas constituídas, o FAT constitui-se credor da entidade economicamente incapaz ou da respetiva massa insolvente, gozando dos mesmos privilégios creditórios consignados para os trabalhadores da insolvente ou, caso a entidade insolvente seja uma empresa de seguros, graduação idêntica à dos credores específicos de seguros.

2.1 Situações excluídas da garantia do FAT

Desde logo, previu o n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 142/99 que, com a extinção do FGAP, transitavam para o FAT as respetivas responsabilidades, nos termos e condições definidas por Portaria⁷.

Assim, declarado extinto a partir de 15 de junho de 2000, os respetivos processos referentes a pensões em pagamento e as responsabilidades já definidas pelos tribunais foram transferidos para o FAT, consagrando-se que as responsabilidades do FGAP que transitavam para este Fundo, correspondentes a acidentes de trabalho ocorridos até 31 de dezembro de 1999, ficavam limitadas às obrigações legais e regulamentares do anterior Fundo (FGAP).

Ora, o FGAP não respondia por indemnizações por incapacidades temporárias, conforme previa o n.º 1 da Base XLV da Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965 e o artigo 6.º do Anexo à Portaria 642/83 de 1 de junho⁸. Daí que, também o FAT se encontre balizado pelo que eram as obrigações do FGAP, enquanto sucessor do mesmo e no que respeita a acidentes ocorridos na vigência da Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, não respondendo por estas prestações, mesmo que a decisão judicial, quer de condenação da entidade responsável, quer de transferência dessa responsabilidade para o FAT, seja proferida depois da extinção do FGAP⁹.

Por outro lado, a redação inicial do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril não definia, em concreto, quais as prestações emergentes de acidente de trabalho

7 Portaria n.º 291/2000, de 25 de maio.

8 Artigo 6.º - Incapacidade temporária

O Fundo de Garantia não responde pelas eventuais prestações a que o trabalhador possa ter direito na situação de incapacidade temporária.

9 Veja-se o acórdão o Tribunal Constitucional n.º 599/2004, de 12 de outubro, ao não julgar inconstitucional as normas do n.º 1 da Base XLV da Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, e do artigo 6.º do Anexo à Portaria n.º 642/83, de 1 de junho, na medida em que não abrangem situações de incapacidade temporária.

que o FAT devesse garantir, situação que foi corrigida com a publicação do Decreto-Lei n.º 185/2007, de 10 de maio, enunciando-se, de forma mais rigorosa, o âmbito de intervenção do FAT.

Em concreto, questões como a da responsabilidade do FAT pelo pagamento dos juros de mora devidos pela entidade responsável face ao retardamento no pagamento, ficaram resolvidas, uma vez que não podem ser imputados a este Fundo, atendendo a que as prestações a seu cargo não visam substituir definitivamente as obrigações judicialmente impostas à entidade responsável pela reparação do sinistro e, nessa medida, destinam-se a proporcionar o pagamento de prestações “*a forfait*”, parcelarmente idênticas às que decorrem da sentença condenatória.

Também a questão do pagamento das indemnizações por danos não patrimoniais ficou de fora do âmbito da responsabilização do FAT, seguindo o entendimento de que as indemnizações por danos não patrimoniais se inserem no âmbito da responsabilidade subjetiva e, como tal, excluída da enumeração taxativa das prestações que integram o direito à reparação, estas provenientes da reparação infortunistica por acidente de trabalho que se situa no domínio da responsabilidade sem culpa ou pelo risco, isto é, objetiva.¹⁰

Na mesma linha de pensamento, a exclusão da responsabilidade do FAT do pagamento do montante correspondente ao agravamento das pensões resultante de atuação culposa por parte da entidade empregadora.

Esta matéria foi objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional¹¹, o qual julgou que a intervenção subsidiária do Fundo reveste o carácter de um direito prestacional, de natureza positiva, a cargo do Estado, pelo que não tem um conteúdo que possa ser determinado a nível constitucional, dependendo o seu âmbito de concretização, desde logo, das opções do legislador, que age neste domínio de acordo com aquilo que lhe for historicamente possível.

O enfraquecimento da garantia de pagamento, mediante o estabelecimento de um limite antes inexistente, não atinge o núcleo essencial do princípio da justa reparação. Neste sentido, julgou constitucional a norma que delimita a responsabilidade do FAT às prestações que sejam devidas caso não tivesse havido atuação culposa do empregador.

Porém, este preceito foi julgado inconstitucional na parte que determinou a sua aplicação aos acidentes de trabalho ocorridos antes da entrada em vigor desta disposição (11-05-2007)¹².

10 Entendimento este que já havia anteriormente sido perfilhado pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em inúmeros acórdãos, como são exemplo os acórdãos proferidos no âmbito dos processos n.º 3478/05, de 18 de janeiro de 2006 e n.º 675/2001.P1.S1, de 16 de junho de 2010, onde se referiu que “... o texto do art. 1.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 142/99, deve ser necessariamente compaginado com o texto do art. 39.º n.º 1, da lei n.º 100/97. Sendo assim, as prestações que forem devidas por acidentes de trabalho, a que alude aquele primeiro inciso e cujo pagamento o «Fundo» assegura, serão apenas aquelas que contempla aquele art. 39.º. Como neste elenco não cabem as indemnizações por danos morais... improcede a tese dos agravantes quanto a esse reclamado pagamento por parte do FAT.”

11 Acórdão n.º 161/2011 de 26 de junho de 2011.

12 Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 260/2010, de 29 de junho de 2010, cuja decisão foi a seguinte: “*julgar inconstitucional, por violação do princípio da confiança insito ao Estado de Direito Democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição, a norma dos artigos 2.º (quando introduz um novo n.º 5 ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 142/99 de 30 de abril) e 5.º, n.º 1 (na parte em que determina a aplicação do novo regime a acidentes de trabalho ocorridos em data anterior), ambos do Decreto-Lei n.º 185/2007 de 10 de maio.*”

3. Reembolsos às Empresas de Seguros

Compete ao FAT reembolsar as empresas de seguros dos montantes por estas despendidas em atualizações de pensões e duodécimos adicionais (neste caso referente a acidentes ocorridos antes de 01-01-2000), bem como na atualização da prestação suplementar por assistência de terceira pessoa derivadas de acidentes de trabalho.

Na prática, são as empresas de seguros que efetuam o pagamento destas importâncias aos pensionistas, atendendo que se trata de prestações unas, não se decompondo em valor inicial e atualizações. É assim na perspetiva dos beneficiários das mesmas, mas o regime jurídico de reparação, ao instituir o princípio da transferência de responsabilidade para empresas de seguros, implementou um sistema de garantia que permite assegurar o pagamento das atualizações das pensões e das prestações suplementares de assistência por assistência de terceira pessoa. Da mesma forma, aquando da remição de uma pensão, é a empresa de seguros que procede ao pagamento da totalidade do capital de remição, considerando o valor da pensão atualizada à data de efeito da remição.

Este sistema, que se traduz no reembolso mensal às empresas de seguros das importâncias por elas liquidadas no mês anterior¹³, constitui, em si, a garantia de atualização das pensões emergentes de acidentes de trabalho, o que de outra forma não seria possível, dado que às empresas de seguros apenas incumbe o pagamento das pensões pelo valor inicial por que foram fixadas ou suas alterações posteriores, seja por agravamento da incapacidade, seja por alteração da idade ou condição do pensionista.

A diferença entre aquele valor e o montante atual da pensão, constitui um encargo do FAT.

4. Receitas do FAT

O Fundo de Acidentes de Trabalho é suportado financeiramente por um conjunto de receitas, com origem diversa:

- Uma percentagem¹⁴ cobrada pelas empresas de seguros aos tomadores de seguros sobre os salários considerados, sempre que sejam processados prémios da modalidade de Acidentes de Trabalho.
- Uma percentagem¹⁵ suportada pelas empresas de seguros sobre o valor correspondente ao capital de remição das pensões em pagamento à data de 31 de dezembro de cada ano, bem como sobre o valor da provisão matemática das prestações suplementares por assistência de terceira pessoa em pagamento à data de 31 de dezembro de cada ano.

13 Norma Regulamentar n.º 12/2007-R, de 26 de julho, alterada pela Norma n.º 8/2010-R, de 9 de junho. De realçar ainda a Norma Regulamentar n.º 11/2003-R, de 19 de maio, alterada pela Norma Regulamentar n.º 11/2007-R, de 26 de julho e pela Norma n.º 6/2010-R, de 20 de maio.

14 Fixada anualmente por Portaria do Ministro das Finanças, sob proposta do Instituto de Seguros de Portugal, ouvida a Comissão de Acompanhamento do FAT. Na ausência de Portaria, continua a aplicar-se a percentagem fixada no ano anterior. Atualmente, tal percentagem é de 0,15% sobre os salários seguros, conforme Portaria n.º 194/2007, de 8 de fevereiro.

15 Fixada anualmente por Portaria do Ministro das Finanças, sob proposta do Instituto de Seguros de Portugal, ouvida a Comissão de Acompanhamento do FAT. Na ausência de Portaria, continua a aplicar-se a percentagem fixada no ano anterior. Atualmente, tal percentagem é de 0,85% sobre o capital de remição das pensões em pagamento, conforme Portaria n.º 194/2007, de 8 de fevereiro.

- Valores que venham a ser recuperados a título de reembolso relativamente às prestações pagas e responsabilidades assumidas com sinistrados e/ou beneficiários de acidentes de trabalho.
- Valores recebidos decorrentes dos contratos de resseguro dos riscos recusados.
- Coimas que, nos termos da lei, revertem a seu favor¹⁶.
- Outros valores que, nos termos da lei ou por disposição particular, lhe sejam atribuídos. Estão aqui incluídas as importâncias que revertem para o FAT nos casos em que o sinistrado vem a falecer sem deixar beneficiários com direito a pensão¹⁷.
- O resultado das aplicações financeiras.

Os gráficos seguintes mostram a decomposição da receita total do FAT no ano de 2012, bem como a sua variação no triénio 2010/2012.

Gráfico 1 – Decomposição das receitas do FAT em 2012

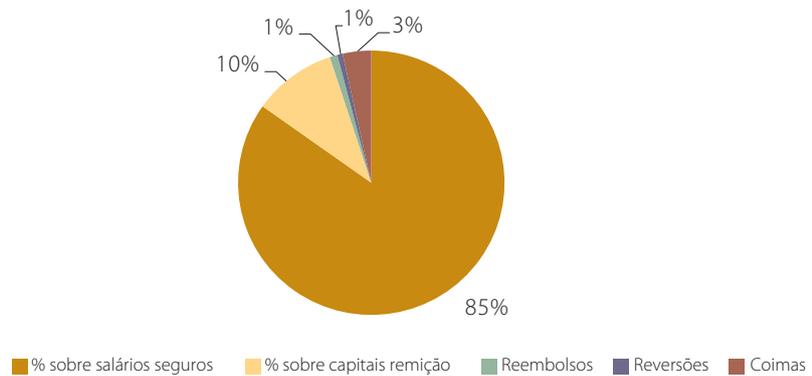
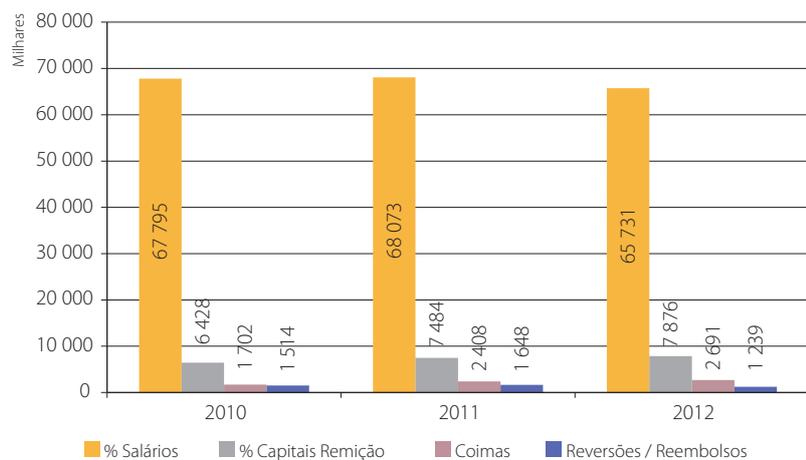


Gráfico 2 – Evolução das receitas do FAT



16 Resultante de violação das normas de acidentes de trabalho, revertem para o FAT 40% do produto das coimas aplicadas pelo ISP às empresas de seguros, bem como 35% das coimas aplicadas pela Autoridade para as Condições do Trabalho em matéria de segurança e saúde no trabalho. Vide artigo 169.º da Lei n.º 98/2009 e artigo 566.º do Código do Trabalho

17 Artigo 63.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro.

5. Despesas do FAT

Também as despesas se encontram tipificadas. Constituem, assim, despesas do FAT:

- os valores despendidos em consequência das competências referidas no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril;
- as despesas administrativas decorrentes do seu funcionamento;
- os valores despendidos por força dos contratos de resseguro e retrocessão dos riscos recusados;
- as despesas havidas com os reembolsos;
- todas as que por lei lhe vierem a ser reconhecidas;
- os custos suportados em consequência de aplicações financeiras.

Em caso de insuficiência financeira do FAT e de comprovada necessidade, poderá recorrer a empréstimos, podendo também o Estado assegurar uma dotação correspondente ao montante dos encargos que excedam as receitas previstas.

De referir ainda que as contas do FAT são sujeitas a auditorias externas por entidades credenciadas e ainda pelo Tribunal de Contas.

Os gráficos seguintes ilustram a evolução dos montantes pagos pelo FAT, quer em indemnizações por acidentes de trabalho, quer em reembolsos a empresas de seguros.

Gráfico 3 – Evolução das indemnizações pagas por acidentes de trabalho nos termos das competências referidas no artigo 1.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril.

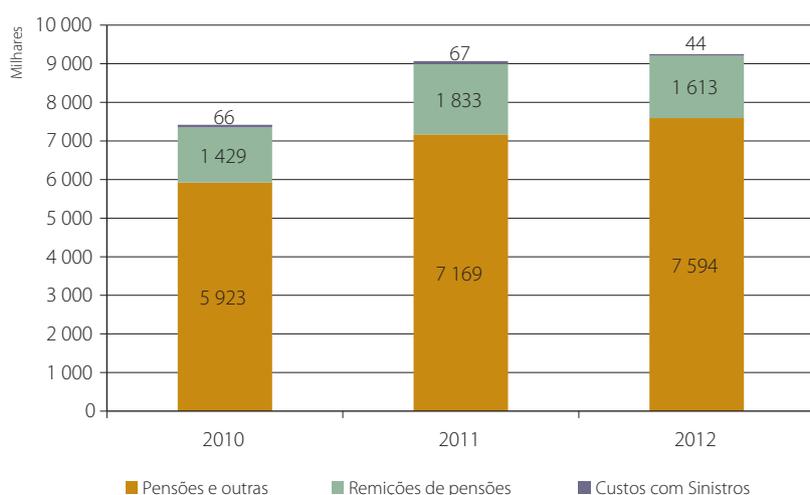


Gráfico 4 – Evolução dos reembolsos a empresas de seguros nos termos das competências referidas no artigo 1.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril.

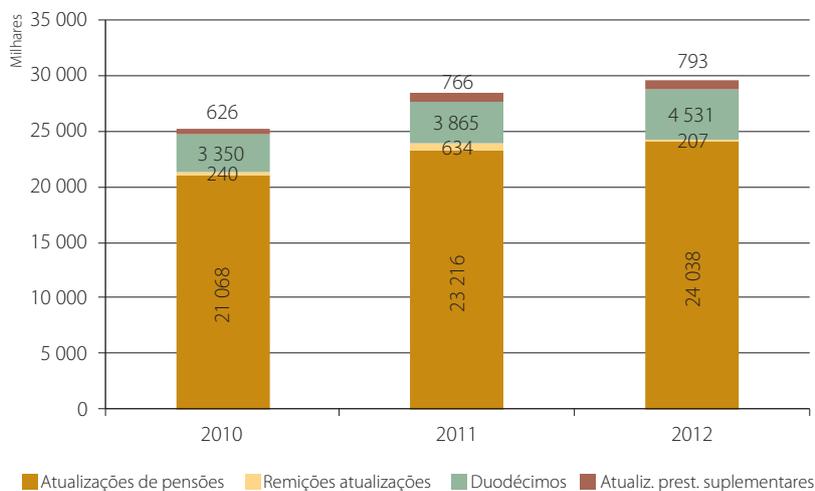
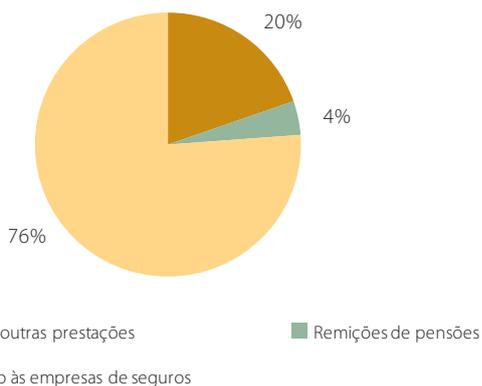


Gráfico 5 – Distribuição dos montantes pagos pelo FAT



6. Comissão de Acompanhamento do FAT

Foi constituída uma comissão de acompanhamento do FAT com a função de analisar e dar parecer sobre aspetos que, não constituindo atos de gestão corrente, sejam relevantes para o bom desempenho do FAT, nomeadamente:

- analisar e dar parecer sobre as contas;
- dar parecer sobre o seu financiamento;
- analisar e dar parecer sobre as dúvidas relacionadas com o D.L. n.º 142/99 e sobre as questões que lhe sejam colocadas pelo ISP, enquanto gestor do FAT;
- propor medidas legislativas ou regulamentares que aumentem a eficácia do sistema de garantia e atualização de pensões de acidentes de trabalho.

Tal comissão é presidida por um representante do Ministério das Finanças e integrando:

- um representante do Ministério do Trabalho e da Solidariedade;
- um representante do Ministério da Justiça;
- um representante das associações de sinistrados de acidentes de trabalho;
- um representante das associações das empresas de seguros;
- um representante das associações representativas das entidades empregadoras;
- Um representante das associações representativas dos trabalhadores;
- duas personalidades de reconhecida competência na área dos acidentes de trabalho.

Refira-se ainda que o FAT tem implementado desde 2005 um Sistema de Gestão da Qualidade segundo a norma ISO 9001, o qual se encontra certificado pela APCER – Associação Portuguesa para a Certificação.