

## ORIENTAÇÃO TÉCNICA

N/referência: DSNEC

**Circular n.º 1**

Data: 11-04-2022

Áreas de interesse:

- **Instrumentos Internacionais de Coordenação de Sistemas de Segurança Social**

---

Assunto: **Regulamento (CE) n.º 883/2004, de 29 de Abril, relativo à coordenação de sistemas de segurança social - Legislação aplicável a funcionários públicos**

### I - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Importa dar a conhecer, às instituições nacionais competentes, o consenso obtido na Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, nos termos do artigo 72.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 883/2004, acerca da legislação aplicável aos funcionários públicos, nas situações abrangidas pelo mesmo Regulamento.

O interesse da questão prende-se com a necessidade de esclarecer se a legislação aplicável depende apenas do local do exercício de atividade ou se, pelo contrário, o mero estatuto de funcionário público num determinado Estado-Membro é suficiente para que seja sempre aplicável a legislação desse Estado-membro, ainda que o trabalhador exerça atividade em outro(s) Estado(s) Membro(s).

A questão ganhou proeminência com o aumento do recurso ao teletrabalho, sobretudo fronteiriço, o que levou ao aumento dos casos em que o Estado-Membro onde é prestada a atividade e aquele de que depende a administração pública empregadora diferem, e também devido a variações semânticas na tradução do preceito para os idiomas dos vários Estados-Membros.

De acordo com a definição constante do artigo 1.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 883/2004, considera-se funcionário público a pessoa como tal considerada ou equiparada pelo Estado-Membro de que depende a administração que a emprega, o que nos remete para o conceito da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

De acordo com o critério do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 883/2004, a legislação aplicável àquelas pessoas deve ser a do Estado-Membro ao qual pertence a administração pública que as emprega, em detrimento da regra geral da *lex loci laboris*, prevista na alínea a) do mesmo preceito, a qual se baseia no critério do local da prestação da atividade.

DIREÇÃO-GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL

Largo do Rato, 1 1269-144 LISBOA Tel. 215 952 990 VoIP 32190 dgss@seg-social.pt

<http://www.seg-social.pt/dgss-direccao-geral-da-seguranca-social>

## ORIENTAÇÃO TÉCNICA

(Continuação)

Assim, de acordo com a citada norma, ainda que a atividade seja prestada a partir de um outro Estado-Membro, será competente em primeira linha a legislação do Estado-Membro de que dependem os serviços/organismos por conta dos quais a atividade é prestada, sendo assim de concluir que, na determinação da legislação aplicável a esta categoria de pessoas, o elemento de conexão que deve operar deverá ser o do vínculo ao Estado-Membro que as emprega, independentemente do local onde seja desenvolvida a atividade correspondente.

Por outro lado, nas situações em que, simultaneamente ao exercício de uma atividade para uma administração pública de um determinado Estado-Membro, é exercida uma atividade para um empregador privado ou uma atividade por conta própria, o n.º 4 do artigo 13.º do mesmo Regulamento manda também aplicar, em primeira linha, a legislação do Estado-Membro a que pertence a administração pública empregadora, tendo sido entendimento unânime na Comissão Administrativa que, para efeitos da aplicação do mesmo preceito, é igualmente irrelevante o local onde é prestada a atividade respetiva.

A apoiar tal entendimento está, desde logo, a redação do próprio n.º 4 do referido artigo 13.º, que não refere o local onde seja "*normalmente exercida uma atividade*" como elemento de conexão (ao contrário dos n.ºs 1 a 3 do preceito), mas sim a circunstância de a pessoa ter um "*vínculo de emprego como funcionário público*" num Estado-Membro.

Também no mesmo sentido, o Tribunal de Justiça da União Europeia, no seu acórdão "*BAESEN*", de 09/12/10, proferido no processo C-296/09, dá primazia à aplicação da legislação do Estado-Membro que confere o estatuto de funcionário público, em detrimento de outra(s) potencialmente aplicável(eis).

Assim, quando seja(m) desenvolvida(s) outra(s) atividade(s), por conta própria ou por conta de outrem, pelos mesmos funcionários, independentemente do local onde estas sejam prestadas, aplicar-se-á a legislação do Estado-Membro do qual dependam os serviços/organismos que os empregam.

Exemplos:

- (1) A um cidadão, que seja trabalhador em funções públicas e que exerça a sua atividade para a administração pública portuguesa em Espanha, será aplicável a legislação portuguesa.
- (2) A um cidadão, que seja trabalhador em funções públicas em Portugal e desempenhe a atividade correspondente ao exercício das suas funções no Luxemburgo, desempenhando também nesse país uma atividade para um empregador privado luxemburguês, será igualmente aplicável a legislação portuguesa.
- (3) Um cidadão, que seja trabalhador em funções públicas em Portugal e desempenhe a atividade correspondente no Luxemburgo, desempenhado também uma atividade para um empregador privado na Holanda, através de teletrabalho, ficará sujeito à legislação portuguesa.

DIREÇÃO-GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL

Largo do Rato, 1 1269-144 LISBOA Tel. 215 952 990 VoIP 32190 dgss@seg-social.pt

<http://www.seg-social.pt/dgss-direccao-geral-da-seguranca-social>

## ORIENTAÇÃO TÉCNICA

(Continuação)

A *ratio legis* da prevalência deste elemento de conexão tem por base a presunção do legislador europeu de que o regime de seguro dos funcionários públicos é habitualmente mais vantajoso para o trabalhador do que outro(s) eventualmente aplicável(eis). Do mesmo modo, pretende evitar-se que o empregador público assuma obrigações decorrentes da aplicação de outra legislação, situação que poderia ser diplomaticamente delicada.

Porém, sempre que a aplicação da legislação do Estado da administração empregadora como competente possa conduzir a um resultado menos vantajoso para o trabalhador (nos casos em que o mesmo fique prejudicado, na prática, pela ausência de cobertura completa no Estado primeiramente competente), a regra pode ser afastada, através da celebração de acordos de exceção ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

De resto, a aplicação da legislação portuguesa aos funcionários públicos (e pessoas equiparadas, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), de acordo com estes critérios, não depende do regime de segurança social aplicável aos mesmos. No caso de sujeição ao Regime Geral de Segurança Social, a entidade responsável pela emissão do Documento Portátil A1, que certifica a legislação aplicável, é o Centro Distrital competente do Instituto da Segurança Social, IP. Quando os mesmos funcionários estejam sujeitos ao Regime de Proteção Social Convergente, a responsabilidade pela emissão do referido Documento Portátil cabe à entidade responsável pelo processamento da remuneração.

Poderá ainda verificar-se a situação, não prevista diretamente no Regulamento, em que uma pessoa desempenhe atividade, como funcionário público, para duas administrações de dois Estados-Membros diferentes.

Sobre tal questão em específico o Tribunal de Justiça da União Europeia ainda não foi chamado a pronunciar-se. Porém, a Comissão Administrativa considerou, por consenso, que, em nome do princípio da unicidade da legislação aplicável, previsto no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 883/2004, devem aplicar-se, analogicamente, as regras dos n.ºs 1 a 3 do artigo 13.º do citado Regulamento.

## II - ORIENTAÇÃO

Assim, transmitem-se as seguintes orientações:

- a) Na determinação da legislação aplicável aos funcionários públicos (ou equiparados) que exerçam também uma ou mais atividades na qualidade de trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria, o elemento de conexão prioritário deve ser o vínculo ao Estado-Membro do qual depende a administração pública que o(s) emprega, sendo competente o Estado-Membro do empregador público, independentemente do local onde a mesma atividade é exercida, na medida em que, nem

DIREÇÃO-GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL

Largo do Rato, 1 1269-144 LISBOA Tel. 215 952 990 VoIP 32190 dgss@seg-social.pt

<http://www.seg-social.pt/dgss-direccao-geral-da-seguranca-social>

## ORIENTAÇÃO TÉCNICA

(Continuação)

- o artigo 11.º, n.º 3, alínea b), nem o artigo 13.º, n.º 4, ambos do Regulamento (CE) n.º 883/2004, remetem para o local de trabalho, que é irrelevante neste contexto;
- b) Sempre que o resultado não seja favorável ao trabalhador, deve ser celebrado, na medida do possível, um acordo de exceção, ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004;
  - c) Quando se verifique o exercício de atividades como funcionário público (ou equiparado) em dois ou mais Estados-Membros, não prevendo o Regulamento uma norma específica, devem aplicar-se, por analogia, as regras de conflitos relativas aos trabalhadores que exercem atividade em dois ou mais Estados-Membros, previstas nos n.ºs 1 a 3 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004, em obediência ao princípio da unicidade da legislação aplicável;
  - d) Neste último caso, a determinação da legislação aplicável é feita pela instituição competente do Estado-Membro da residência, de acordo com os procedimentos previstos no artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009, de 16/9, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004;
  - e) A instituição designada para o efeito em Portugal, caso seja este o Estado-Membro da residência, é a Unidade de Coordenação Internacional do Instituto da Segurança Social, IP, que é igualmente competente para a conclusão dos acordos de exceção a que se refere a alínea b) supra.

Com os nossos cumprimentos,

O Diretor-Geral



**DIREÇÃO-GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL**

Largo do Rato, 1 1269-144 LISBOA Tel. 215 952 990 VoIP 32190 dgss@seg-social.pt

<http://www.seg-social.pt/dgss-direccao-geral-da-seguranca-social>