

O direito fundamental ao rendimento social de inserção (re)interpretado pelos orçamentos do Estado português

The fundamental right to social income of insertion (re) interpreted through Portuguese state budgets

Irene Portela*

Instituto Politécnico do Cavado e do Ave, IPCA, Portugal

1. A materialização dos direitos sociais e a crise econômica

As políticas sociais são em Portugal o que o Orçamento do Estado permite que sejam perante a conjuntura do sistema econômico/financeiro português em crise. O aumento da dívida pública e do déficit público e a necessidade de cumprir as metas impostas pelo memorando da Troika, refletem-se no Orçamento do Estado. Os cortes aos benefícios sociais, aos subsídios e pensões e por outro lado, o aumento das taxas e impostos são as principais alterações registadas nos Orçamentos do Estado destes últimos quatro anos. Neste enquadramento pode fazer-se a leitura do estrangulamento dos direitos sociais fundamentais, mormente, à falta de garantia de concretização destes direitos e, em consequência, à inexistência dos direitos que sustentam os direitos fundamentais, como o direito à segurança social e o direito à dignidade humana.

Em particular quando a Constituição determina que o regime destes direitos sociais deve ser objeto de lei ordinária e garantido pelo Estado, mas é a própria regulamentação legal que restringe o âmbito de aplicabili-

* Irene Portela é fundadora, diretora e investigadora do Centro de Investigação Jurídica Aplicada. É professora coordenadora e Diretora do Departamento de Direito do IPCA, Instituto Politécnico do Cavado e do Ave e dedica os últimos quinze ao estudo e à docência do Direito Público e dos Direitos Humanos. Tem vários artigos científicos publicados em inglês e português. Tem ainda duas obras em francês sua língua materna, sobre ética e democracia. No presente exerce as funções de Provedora dos Estudantes do IPCA.

dade das garantias constitucionais, ofendendo de forma direta os direitos dos cidadãos previstos na lei, criando questões de retrocesso social graves, mas que o Estado implementa, legitimado pela crise. O caso que nos prende tem a ver com as vicissitudes e dificuldades do mecanismo do Rendimento Social de Inserção (RSI)¹ criado pelo Estado em 1996² no sentido de dar cumprimento ao seu dever de, nos termos do texto constitucional, de assegurar a todos os Portugueses o seu direito à segurança social. Da análise legal da criação do subsídio não contributivo da segurança social, que inicialmente se denominou Rendimento Mínimo Garantido e posteriormente se passou a denominar Rendimento Social de Inserção, dos problemas que na prática a sua aplicação levantou junto dos beneficiários/ou melhor dos “não beneficiários”, e da dificuldade de análise dos critérios na atribuição dos mesmos ou do mesmo, e finalmente da nova forma como o Estado passou a entender “o beneficiário dos subsídios”, resultam problemas jurídicos graves. E, portanto, nem envolvidos dezoito anos sobre esta questão se encontraram soluções. A conjuntura de crise vivida nos nossos dias dá pleno reforço ao circunstancialismo da estenose social e aos registos cada vez mais elevados dos números da pobreza. A questão é que não se regista a indiferença.

2. Do rendimento mínimo garantido

Nos termos do artigo 63º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP),³ todos os portugueses têm o direito à Segurança Social, pelo que o Estado deve legislar no sentido de assegurar um rendimento mínimo garantido ou um rendimento social de inserção que represente a concretização do direito de todos os portugueses à segurança social. Daqui deriva para o Estado Português a obrigação de organizar um sistema de segurança social em ordem a proteger “os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”. Perante o desafio colocado pela União Europeia a Portugal na

1 RSI (Rendimento Social de Inserção).

2 RMG (Rendimento Mínimo Garantido).

3 CRP (Constituição da República Portuguesa).

implementação de políticas sociais através da *Recomendação n.º 92/441/CEE*⁴ adotou em Lisboa, na reunião de 24 de Junho de 1992, uma recomendação aos Estados-Membros, no sentido de que adotassem nas suas legislações nacionais “critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social”.⁵ Aí se recomenda aos Estados-membros que “reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, conseqüentemente, adaptem o respectivo sistema de proteção social, sempre que necessário”; por outro lado, de acordo com esta *Recomendação*, a implementação do mencionado direito deve, para além do mais, “preservar nas pessoas com idade e aptidão para trabalhar a vontade de procurar um emprego” (C, 1, d) e nortear-se, entre outros, pelo seguinte princípio (B, 3): A abertura deste direito a todas as pessoas que não disponham, nem por si próprias nem no seio do seu agregado familiar, de recursos suficientes, – sob reserva da disponibilidade ativa para o trabalho ou para a formação profissional com vista à obtenção de um posto de trabalho, relativamente às pessoas cuja idade, saúde e situação familiar permitam essa disponibilidade ativa ou, se for caso disso, sob reserva de medidas de integração económica e social, relativamente às outras pessoas, e – sem prejuízo da faculdade dos Estados-membros de não abrirem este direito às pessoas que tenham um emprego a tempo inteiro nem aos estudantes.

Na recomendação estavam “critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social”, os conceitos de “pobreza” e “exclusão social”. Estes conceitos baseiam-se fundamentalmente na “promoção da cidadania inclusiva”, promovendo o direito ao trabalho e o direito a um rendimento mínimo, o pleno exercício dos direitos civis, cultura, educação e participação na vida social em geral, no reconhecimento da igualdade de oportunidades como combate às desigualdades e à fragmentação social.⁶ A Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, que introduziu em Portugal o Rendimento Mínimo Garantido era um diploma legal que necessitava de regulamentação legal para entrar em vigor porque o seu teor legal era *per si* inaplicável, se não vejamos.

4 JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, n.º L 245, de 26 de Agosto de 1992, p. 46-48.

5 CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL LISBOA, 1997.

6 Op.cit., p. 8.

O artigo 1º, sob a epígrafe “objeto” dizia:

A presente lei institui uma prestação do regime não contributivo de segurança social e um programa de inserção social, por forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional.

Por seu lado, no artigo 2º “Prestação de rendimento mínimo”, lia-se “A prestação a que se refere o artigo anterior, designada por prestação de rendimento mínimo, tem natureza pecuniária, montante variável e carácter temporário”. E finalmente o artigo 3º “Programa de inserção”:

O programa de inserção e o conjunto de ações cujos princípios são definidos pelos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social e para a Qualificação e o Emprego e assumido localmente por acordo entre as comissões locais de acompanhamento, adiante designadas por CLA, previstas na presente lei, e os titulares do direito a esta prestação, com vista a criação das condições para a progressiva inserção social destes e dos membros do seu agregado familiar.

Ou seja, estávamos perante um regime legal completamente pendente de regulamentação posterior e que só veio a suceder através do Decreto-Lei nº 197/96 de 31 de julho.

Muito pouco se retira daquela Lei, a não ser que o RMG é uma prestação que se consubstancia num rendimento, isto é, é de natureza pecuniária e de montante variável em função de uma linha de rendimento mínimo garantido que era definida considerando a dimensão do agregado familiar com o qual o titular vivia em economia comum. O programa de inserção não estava tipificado mas correspondia ao conjunto de ações que, conjugadamente, visavam criar condições para a progressiva inserção social dos membros dos agregados familiares abrangidos. Na prática, e ao longo de todo o diploma legal, embora não possamos aqui ser exaustivos, havia outros aspectos que careciam de regulamentação e que estabeleciam a obrigatoriedade dessa regulamentação: (a) as condições de atribuição da prestação em agregados em que havia mais de um membro com condições para requerer a prestação de rendimento mínimo (nº 2 do artigo 5º); (b) a dispensa de disponibilidade ativa para a inserção profissional (nº 3 do arti-

go 5º); (c) a constituição do agregado familiar, no que se reportava à integração de cidadãos maiores (nº 2 do artigo 6º); (d) o acréscimo à prestação para compensação de despesas de habitação e alojamento (nº 2 do artigo 7º); (e) a contabilização de rendimentos do trabalho resultantes de situação laboral iniciada durante a concessão da prestação de rendimento mínimo (nº 2 do artigo 9º); (f) o conteúdo do relatório social necessário à atribuição da prestação (nº 2 do artigo 10º); (g) a organização e funcionamento das Comissões Locais de Acompanhamento (nº 4 do artigo 16º). Ouvido o Conselho Económico e Social, é através do Decreto Lei 196/97 de 31 de julho, que a Lei 19-A/96 de 29 de junho vê o seu regime regulamentado e nomeadamente os conceitos legais (no artigo 2º) nela invocados explicados pela primeira vez no ordenamento jurídico português para efeitos de serem usados no exercício deste direito social, como demonstrados a seguir:

- a) Rendimento mínimo – montante indexado ao valor legalmente fixado para a pensão social do regime não contributivo de segurança social e calculado por referência à composição dos agregados familiares;
- b) Prestação de rendimento mínimo – atribuição pecuniária, de carácter temporário, variável em função do rendimento e da composição dos agregados familiares dos requerentes e calculada por referência ao valor fixado como rendimento mínimo;
- c) Programa de inserção – conjunto de ações, estabelecido no respeito pelos princípios definidos pelos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social e para a Qualificação e o Emprego, por acordo entre os núcleos executivos das comissões locais de acompanhamento, adiante designadas Comissões Locais de Acompanhamento e os titulares do direito à prestação de rendimento mínimo e membros dos respectivos agregados familiares, que visa, de forma adequada às respectivas situações, criar condições facilitadoras do acesso à sua autonomia social e económica;
- d) Menor em situação de autonomia económica - situação de indivíduo com idade inferior a 18 anos que não esteja na efetiva dependência económica de outrem a quem incumba, legalmente, obrigação alimentar, nem se encontre em instituição, oficial ou particular, ou em situação de colocação familiar;
- e) Dispensa de disponibilidade ativa para a inserção profissional – procedimento aplicável a quem tenha uma situação pessoal ou familiar que implique, transitória ou definitivamente, que o processo de inserção social possa concretizar-se sem a inserção profissional.

3. Da (in)constitucionalidade

O Presidente da República requereu, nos termos do artigo 278º da CRP ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade da norma constante do artigo 4º, nº 1, do *Decreto da Assembleia da República nº 18/IX*, recebido em 22 de Novembro de 2002, para ser promulgado como lei, alegando o diploma procede à revogação do *rendimento mínimo garantido* previsto na Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, e cria o *rendimento social de inserção*, podendo, *grosso modo*, dizer-se que os direitos e prestações previstos na legislação que instituía e regulamentava o rendimento mínimo garantido são substituídos, com as devidas adaptações, pelos direitos e prestações previstos na legislação que cria e, posteriormente, virá a regulamentar o rendimento social de inserção. A dúvida de constitucionalidade refere-se ao artigo 4º, nº 1, que regula a titularidade do direito ao rendimento social de inserção, na medida em que, enquanto que o artigo 4º, nº 1, da Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, que criou o rendimento mínimo garantido, reconhecia a titularidade do direito à prestação de rendimento mínimo aos indivíduos com idade igual ou superior a 18 anos, o diploma que agora se pretende seja promulgado como lei, com ressalva das exceções também já previstas na lei anterior e das posições subjetivas dos atuais beneficiários, garante a titularidade do direito ao rendimento social de inserção apenas às pessoas com idade igual ou superior a 25 anos⁷. Como seria de esperar, o Tribunal Constitucional pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4º, nº 1, do *Decreto da Assembleia da República nº 18/IX*, por violação do direito a um mínimo de existência condigna inerente ao princípio do respeito da dignidade humana, decorrente das disposições conjugadas dos artigos 1º, 2º e 63º, nºs 1 e 3, da Constituição da República Portuguesa.

4. Do rendimento social de inserção

A Lei nº 13/2003, de 21 de maio cria o Rendimento Social de Inserção (RSI)⁸, revogando a Lei nº 19-A/96, de 29 de junho. O RSI consiste também numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num pro-

⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 509/02. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>

⁸ Rendimento Social de Inserção (RSI).

grama de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária. O artigo 1º da Lei nº13/2003 de 21 de maio, determina que:

A presente lei institui o rendimento social de inserção,⁹ que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.

Não é possível comparar ambos os diplomas, porém, não obstante, é interessante, para o nosso objetivo, sobrevoar comparativamente alguns artigos, vejamos:

- Por exemplo, ambos os números 1 de ambos os diplomas: na Lei nº 19-A/96 pretendia-se “satisfazer as necessidades mínimas e favorecer a uma progressiva inserção social e profissional”. Na Lei nº 13/2003 pretende-se a “satisfação das necessidades essenciais e a progressiva inserção laboral, social e comunitária”. Daqui se infere que as necessidades passam de mínimas a essenciais e a inserção laboral é agora um objetivo independente. Por outro lado, o legislador já contempla a necessidade da inserção comunitária dos indivíduos.
- O artigo 39º da Lei nº 13/2003, prevê que todos os titulares e beneficiários da prestação do RSI mantenham os respectivos direitos até ao limite de um ano de atribuição, ao invés de renovar automaticamente como até ali vinha ocorrendo com o RMG. Os serviços sociais passam a dever, antes de terminar o prazo, de reavaliar os processos aplicando

9 Foi publicado o Decreto-Lei nº 283/2003, de 8 de novembro que regulamenta o regime jurídico do RSI instituído pela Lei nº 13/2003. Determina que, todas as referências legais ao RMG instituído pela Lei nº 19-A/96, se consideram feitas ao RSI. A Portaria nº 105/2004, de 26 de janeiro define, nos termos das alíneas a) a c) do nº 1 do artigo 12º (Outros apoios especiais) da Lei nº 13/2003, o montante dos apoios especiais a conceder às famílias das pessoas com deficiência física ou mental profundas, das pessoas com doença crónica e das pessoas idosas em situação de grande dependência. A Portaria nº 108/2004, de 27 de Janeiro aprova o modelo de requerimento da prestação de RSI. O Despacho nº 15 400/2004, de 27 de maio, que define os objetivos, requisitos e procedimentos dos protocolos a celebrar entre as entidades distritais da segurança social e as instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades que prossigam os mesmos fins, para efeitos de desenvolvimento de ações de acompanhamento dos beneficiários do RSI.

os critérios estabelecidos na Lei n° 13/2003, numa perspectiva já mais restritiva relativamente ao anterior regime.

- O artigo 15° da Lei refere que “Para efeitos de determinação do montante da prestação do rendimento social de inserção é considerado o total dos rendimentos do agregado, independentemente da sua origem ou natureza, nos 12 meses anteriores à data de apresentação do requerimento de atribuição...”

- O momento da entrega do requerente da atribuição. Naturalmente que esta nova fórmula de cálculo iria ter como principal efeito substancial aumento do número de processos indeferidos liminarmente por rendimentos superiores ao valor da prestação a atribuir.

A Atribuição do RSI é um processo extremamente burocrático: é exigido ao requerente que faça prova da sua carência, sendo este processo de tal forma exigente que muitas vezes leva à desistência do pedido de apoio social perante as dificuldades. Por outro lado, o n° 1 do artigo 30° da Lei n° 13/2003, prevê que “nos casos em que se verifique a falta ou recusa injustificada no cumprimento de uma ação ou medida que integra o programa de inserção, o titular ou beneficiário será sancionado com uma admoestação por escrito”. O procedimento das admoestações implica que os técnicos de acompanhamento procedam à renegociação/adequação das ações de inserção.

5. Da tutela constitucional e legal do direito à segurança social

Decorre do regime constitucional que o direito à segurança social é um direito subjetivo eminentemente conectado com a dignidade da pessoa humana concreta que, na dimensão de garantia do mínimo de existência consigna, é objeto de titularidade por todos, na medida da sua necessidade.¹⁰ A Lei n° 13/2003, de 21 de maio, determina no artigo 16° que o RSI é como uma prestação que visa garantir situações em que nenhum outro apoio é prestado ou é suficiente e que em relação à pobreza e à exclusão, não se pode assentar numa simples atribuição aritmética de prestações aos cidadãos mais carenciados, pois o reforço da coesão social e a promoção da solidariedade para com os mais desfavorecidos pressupõe um reconhecimento da complexidade do problema e a consagração de políticas pluridi-

10 OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 3.

mensionais que visem de facto uma integração econômica e social daquelas pessoas.¹¹ O artigo 1º do mesmo diploma, visa “assegurar às pessoas e aos seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária”, ou seja, orienta-se na prossecução dos seguintes princípios:

- (1) a satisfação de necessidades mínimas;
- (2) a consideração de pessoas na sua individualidade.

Consideremos o caso apresentado em 2013 por uma cidadã que viu lhe ser recusado o RSI por o mesmo não cumprir os requisitos do artigo 6º nº 1, c) do regulamento da Lei nº 13/2003 de 21 de maio, o Decreto-Lei nº 283/2003, de 8 de novembro porque o total dos rendimentos (a mera soma aritmética dos rendimentos auferidos pelo agregado familiar, independentemente da consideração das circunstâncias dos membros do agregado, era superior ao rendimento recebido a título de RSI e portanto violava o artigo 1º da Lei nº 13/2003). Ou seja, já não satisfazia necessidades mínimas.

Vejamos pois os contornos do caso com um pouco mais de pormenores: o Observatório dos Direitos Humanos recebeu em 2013 a denúncia de uma “queixosa”: (1) Vítima de violência doméstica que beneficiando-se do respetivo estatuto, sairá de casa em Janeiro de 2013; (2) Na sequência deste fato, requereu a queixosa a atribuição do Rendimento Social de Inserção; (3) Tal requerimento foi deferido; (4) A queixosa recebeu RSI a partir de Fevereiro de 2013; (5) Em Abril de 2013, por despacho judicial, foi decretada a atribuição de alimentos a cada filho menor da queixosa; (6) Alimentos esses no montante de 130€, por cada menor; (7) A 23 de Agosto de 2013 foi remetida à queixosa notificação da decisão de cessação do RSI; (8) O fundamento para a cessação foi o seguinte: “Ter-se verificado que os rendimentos do conjunto do agregado familiar a considerar, para efeitos da atribuição da prestação, passaram a ser superiores ao valor do Rendimento Social de Inserção (alínea a) do artigo 22º e alínea c) do nº 1 do artigo 6º)”;¹²

Com isso, temos que:

- Primeira premissa legal: o artigo 16º da Lei 13/2003 é claro quando determina que o RSI é uma prestação que se aplica a situações em que nenhum outro apoio é prestado ou é suficiente; ou seja, para situações

11 OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 4.

12 OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2014, p.1.

de absoluta carência em que nenhum outro apoio existe ou é suficiente para garantir a subsistência de um indivíduo.

- Segunda premissa legal: Por sua vez o artigo 6º nº 1, alínea c) do Decreto-Lei nº 283/2003, de 8 de novembro dispõe o seguinte: O reconhecimento do direito ao RSI depende de o requerente “não auferir rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do conjunto dos membros que compõem o agregado familiar, superiores aos definidos na presente lei”.

A interpretação subjacente à decisão funda-se numa interpretação inconstitucional da alínea c), do n.º 1 do artigo 6º do Regulamento do RSI, na medida em que (1) imputa ao agregado rendimentos que são exclusivos de determinados membros do mesmo e (2) absolutiza a dimensão do agregado familiar. Ora a dimensão de agregado familiar como “família” é um valor constitucionalmente protegido, na medida em que a sua proteção é fundamental para “realização pessoal dos seus membros” (artigo 67º, nº 1 da CRP) e por outro lado “os pais têm o direito e o dever fundamental de educação e a obrigação de prestar alimentos aos seus filhos (artigo 36º nº 5 da CRP).

A interpretação que sustenta a decisão de fazer cessar a prestação de RSI à queixosa enferma do vício da inconstitucionalidade, violando por um lado, o princípio da proporcionalidade (artigo 18º da CRP). O direito à segurança social está intimamente ligado à necessidade e na presente hipótese, ao imputar ao agregado rendimentos que o mesmo não pode auferir por estarem funcionalizados às necessidades de indivíduos concretos, encerra uma violação do princípio da proporcionalidade. Por outro lado, viola também o princípio da igualdade (artigo 13º da CRP). O direito à segurança social que inclui uma pretensão de exigência da dignidade dos menores deve ser considerado da mesma forma que o direito à segurança social da queixosa. Os menores são excluídos da atribuição do RSI porque recebem alimentos. A mãe é excluída da atribuição do RSI porque os filhos recebem alimentos. A única circunstância que os diferencia é o fato de uns receberem rendimentos e outro não.¹³

O direito ao RSI é inatacável por ser um direito subjetivo, um verdadeiro novo direito fundamental, o “Direito ao mínimo de existência

13 OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 7

condigna”, nas palavras de Vieira de Andrade.¹⁴ O incontornável Gomes Canotilho ensina que os direitos derivados a prestações não podem ser eliminados pelos poderes públicos, sem compensação ou alternativa e que o princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social, afirmando que:

A proibição de retrocesso social nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (exemplo: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta proteção de ‘direitos prestacionais de propriedade’, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjetivamente alicerçadas. As eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da atividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais.¹⁵

6. Das alterações ao RSI em função do orçamento do estado

A entrada em vigor do Decreto-Lei nº 133/2012 de 27 de junho veio trazer profundas alterações ao regime legal do rendimento social de inserção. A definição das novas políticas sociais está no eixo dimensional do Orçamento do Estado. O Preâmbulo do diploma legal vai esclarecendo de forma muito detalhada as grandes viragens do regime jurídico colocando ênfase nos vários mecanismos formais e materiais de controle na distribuição do RSI.

A grave situação econômica e financeira que Portugal atravessa pode ser explicada pela elevada dívida pública e o déficit público que levaram o Governo a justificar a necessidade de reavaliar os regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, quer do sistema previdencial quer do sistema de proteção social de cidadania. O dever de garantir a proteção social dos cidadãos mais carenciados só pode ser prosseguido

14 VIEIRA DE ANDRADE, 2004, p. 4-28.

15 GOMES CANOTILHO, 2006, p. 477.

se forem tomadas medidas urgentes de salvaguarda da sustentabilidade financeira do sistema de segurança social. Neste quadro de reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, o Governo decidiu reavaliar as políticas no âmbito do subsistema de solidariedade, em especial decidiu proceder à revisão do regime jurídico do rendimento social de inserção e da lei da condição de recursos, promovendo profundas alterações de forma e de conteúdo.

Do ponto de vista formal, o regime jurídico do rendimento social de inserção passa a conter também as matérias relativas à condição de recursos, composição do agregado familiar, caracterização e informação sobre os rendimentos a considerar na determinação do montante da prestação, que se encontram na lei da condição de recursos. Esta opção do Governo teve a ver com “a preocupação de permitir um acesso e um conhecimento mais fácil da lei aplicável, contribuindo para uma maior eficácia e eficiência da proteção garantida pela prestação aos cidadãos em geral e aos serviços gestores da prestação em particular”.¹⁶

Do ponto de vista material ou de alterações de conteúdo, altera-se o valor da condição de recursos, passando o acesso à prestação do rendimento social de inserção a estar dependente do valor do património mobiliário e o valor dos bens móveis sujeitos a registro do requerente e do seu agregado familiar e a não serem, cada um deles, superior a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS). Procede-se à alteração da escala de equivalência para efeitos da capitação dos rendimentos do agregado familiar para acesso à prestação, adotando-se como modelo a escala de equivalências da OCDE. Mas as alterações com mais significado foram as introduzidas à própria prestação de rendimento social de inserção. Em primeiro lugar, o valor do rendimento social de inserção passa a ser desindexado ao valor da pensão social e indexado ao IAS. O rendimento social de inserção passa a ter como condição de atribuição a celebração do contrato de inserção, ou seja, o RSI só é devido a partir da data da celebração do contrato de inserção. Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho bastava o compromisso do titular da prestação em vir a subscrever e a prosseguir o referido programa. Esta alteração visa evitar situações de recebimento da prestação sem o correspondente cumprimento de um programa de inserção social e profissional por parte dos beneficiários da prestação.

¹⁶ Vide Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho.

Por outro lado, a renovação anual da prestação também sofre alterações: deixa de ser automática, passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação por parte dos respetivos titulares. Os beneficiários da prestação de rendimento social de inserção passam a ter a obrigação de se inscrever para emprego, no centro de emprego, com vista à procura ativa de emprego, e a desenvolver trabalho socialmente útil, nos termos em que vier a ser regulamentado em diploma próprio, como forma de participação na sociedade. Quanto à restituição do pagamento indevido de prestações de rendimento social de inserção aplica-se, integralmente, o regime jurídico da responsabilidade emergente do recebimento de prestações indevidas, aplicável à generalidade das prestações do sistema de segurança social. Ou seja, a restituição do pagamento indevido de prestações de RSI já não se aplica só nas situações de falsas declarações ou omissão de informação legalmente exigida por parte dos titulares da prestação. A prestação de rendimento social de inserção passa a ser penhorável, passando a estar sujeita ao regime da penhorabilidade parcial, aplicável às restantes prestações do sistema de segurança social. Alargam-se as situações de cessação da prestação de rendimento social de inserção, passando a ser causa de cessação, entre outras, a falta de comparência injustificada a quaisquer convocatórias efetuadas pelos serviços gestores da prestação, bem como situações em que a subsistência do titular da prestação é assegurada pelo Estado, como sejam o cumprimento de prisão em estabelecimento prisional e a institucionalização em equipamentos financiados pelo Estado. Por seu turno, o cumprimento de prisão preventiva passa a ser causa de suspensão da prestação de rendimento social de inserção.

A renovação anual da prestação é da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, I. P., enquanto entidade gestora do rendimento social de inserção, que deve tomar as medidas necessárias no sentido de assegurar que a renovação seja precedida de uma avaliação rigorosa da manutenção das respetivas condições de atribuição. O Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho, no artigo 1.º, alterou a lei n.º 13/2003, de 21 de maio, republicada pela Declaração de Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio, alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que instituiu o rendimento social de inserção; no artigo 2.º, determina que:

A prestação do rendimento social de inserção é uma prestação pecuniária de natureza transitória, variável em função do rendimento e da composição do

agregado familiar do requerente e calculada por aplicação de uma escala de equivalência ao valor do rendimento social de inserção.

E logo em seguida, no artigo 3º define-se o “contrato de inserção” como:

O contrato de inserção do rendimento social de inserção consubstancia-se num conjunto articulado e coerente de ações, faseadas no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar do requerente da prestação, com vista à plena integração social dos seus membros.

7. Conclusão

Em tempos de crise e de contenção (leia-se graves estrangimentos orçamentais de Portugal), a existência e atribuição pelo Estado do RSI faz parte das recomendações da OCDE de políticas sociais portuguesas em determinadas condições para os próximos anos, em razão de que a pobreza e a exclusão social aumentam exponencialmente, e tornam-se urgentes medidas de combate que promovam a inclusão social. Ou seja, o RSI está garantido por muitos anos em Portugal.

A questão é: que tipo de RSI será atribuído pela segurança social? Ou melhor, em que condições o RSI será atribuído? A resposta já se esboça na lei nº 133/2012 de 27 de junho, cujo teor vem alterar completamente o espírito do legislador de 1996 e de 2003 e traçar limites no regime legal transformando a relação administrativa da atribuição do RSI em relação contratual de adesão.

O risco na falta de atribuição do RSI já não se situa na dimensão da sua legitimidade legal e constitucional sempre impugnável judicialmente e garantida num Estado de Direito mas, como vamos ver, situa-se num escalão de muito mais difícil sindicância, porque situado na esfera subjetiva do medo, da incapacidade, da impossibilidade, do desconhecimento por parte do beneficiário (requerente ao RSI). Perante as condições de acesso em que o requerente deve assinar um contrato cujo conteúdo da contraprestação da sua responsabilidade não domina (não se encontra em posição de saber se efetivamente terá algum êxito na sua procura de emprego, não sabe se está em condições de procurar emprego porque na situação em que se encontra já não sabe o que se espera dele profissionalmente e, por outro lado, sabe que se foi despedido há vários anos atrás é porque já não há

nenhum posto de trabalho com o seu perfil). Está a assinar um documento ignorando as consequências legais do mesmo e assina, porque se não assinar não tem direito ao RSI, é muito simples. Por outro lado, se os serviços da segurança social chegarem à conclusão de que o RSI que lhe atribuíram estava mal calculado, pode ser penhorado e cortado imediatamente.

O Estado em nome da transparência, da luta contra a fraude, da segurança jurídica, da igualdade jurídica, da equidade, encontrou na figura da contratualização social, à boa maneira de Rousseau, toda a legitimidade democrática de controlar exaustivamente a atribuição do RSI e acima de tudo encontrar fundamentos de fato ou de direito para declinar os pedidos ou requerimentos para atribuição do RSI. A facilidade com que a segurança social pode recusar a atribuição do RSI é aplicável de forma liminar (de gabinete).

O Estado poupará muito dinheiro, desse modo, nos termos do Orçamento. A situação que se pode predelinear será a de que as verbas destinadas ao RSI não serão aplicadas na sua totalidade, por um lado, e os níveis de pobreza e de exclusão social em Portugal registrarão aumentos brutais. Teremos de assistir a esta relação negativa, teremos de ser confrontados com números de miséria e de fome assustadores para repensar nas políticas sociais em Portugal com muita seriedade e responsabilidade.

O Tribunal Constitucional voltará a pronunciar-se desta feita sobre normas regulamentares cuja aplicabilidade não permite a concretização na prática de um direito fundamental.

Referências

- GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6.^a ed. Almedina: Imprensa, 2006.
- JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, n.º L 245, de 26 de Agosto de 1992, pp. 46-48.
- MELÍCIAS, Vitor. Parecer sobre regulamentação das Comissões Locais de Acompanhamento". In: *Pareceres sobre o Rendimento Mínimo Garantido*. Conselho Económico e Social, Lisboa, 1997.
- OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS, *Direito ao Rendimento Social de Inserção*, março de 2014. Disponível em <http://observatoriodi->

reitoshumanos.net/atividades/relatorios/Relatorio_DireitoRendimento-SocialInsercao.pdf

PORTUGAL. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/02 in www.tribunalconstitucional.pt

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. O “direito ao mínimo de existência condigna” como direito fundamental a prestações estaduais positivas – Uma decisão singular do Tribunal Constitucional. *Jurisprudência Constitucional*, n.º 1, p. 4-28, 2004.

Autora convidada.