

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO

MARÇO DE 2014

Direito ao Rendimento Social de Inserção

I. Factos

A 18 de Outubro de 2013 recebeu o Observatório dos Direitos Humanos a denúncia de Joana Salgado (doravante a “queixosa”) fundada na factualidade que se fixa:

- (i) Vítima de violência doméstica e beneficiando do respetivo estatuto, saíra de casa em Janeiro de 2013;
- (ii) Na sequência deste facto, requereu a queixosa a atribuição do Rendimento Social de Inserção (doravante, “RSI”);
- (iii) Tal requerimento foi deferido;
- (iv) A queixosa recebeu RSI a partir de Fevereiro de 2013;
- (v) Em Abril de 2013, por despacho judicial, foi decretada a atribuição de alimentos a cada filho menor da queixosa;
- (vi) Alimentos esses no montante de 130€, por cada menor;
- (vii) A 23 de Agosto de 2013 foi remetida à queixosa notificação da decisão de cessação do RSI;
- (viii) O fundamento para a cessação foi, transcreve-se *“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 22.º e alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º)”*;
- (ix) A mesma motivação foi repetida, em comunicação posterior à decisão de cessação do RSI, com o seguinte teor *“Em resposta ao seu pedido de apoio, informamos que relativamente à prestação do RSI se mantém a decisão de cessação.
O motivo que esteve na base do cancelamento do processo, em 01/08/2013, foi por rendimentos superiores ao valor estipulado na legislação para o seu agregado familiar (art. 10.º dec. Lei 133/2012, atendendo que foi decretado pelo Tribunal de Santarém o valor de 130.00€ de pensão de alimentos para cada um dos seus filhos (art. 15.ºG do Dec. Lei 133/2012 republicada)”*

Atendendo ao facto de ter a queixosa remetido ao Observatório dos Direitos Humanos a notificação da decisão de cessação da prestação do RSI, bem como a comunicação posterior (transcritas nos pontos (viii) e (ix), respectivamente), e que a queixa nos seus termos se funda, considerou o Observatório ser desnecessária interpelação à Segurança Social, na medida em que, da decisão notificada consta (e deve constar) a motivação que a sustenta, achando-se, por isso, sob apreciação apenas a correcção da razão jurídica que ali se encerra.

II. Questão jurídica a tratar

Considerando que:

- (i) de acordo com o princípio da subsidiariedade do RSI, que decorre do exposto no art. 16.º da Lei 13/2003¹, de 21 de Maio, o RSI é uma prestação que visa garantir situações em que nenhum outro apoio é prestado ou é suficiente;
- (ii) a decisão administrativa não se fundou em qualquer outra razão que permitisse excluir a queixosa da atribuição do RSI,

a questão que nos propomos a responder é a seguinte: *constitui a decisão administrativa de cessação do RSI, com o fundamento enunciado no ponto I, (viii) e melhor compreendido tendo em conta (ix), uma violação do direito à segurança social da queixosa?*

III. Enquadramento jurídico

a. Tutela internacional

A fundamentalidade do direito à Segurança Social é reconhecida em numerosos instrumentos internacionais. No presente ponto, dada a natureza limitada da exposição, far-se-á uma breve referência a instrumentos aprovados em sede de três organismos distintos, a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (EU) e o Conselho da Europa, que reconhecem o direito à Segurança Social, quer como direito fundamental, quer como objecto de uma teia de deveres assacados ao Estado ou ao organismo em questão.

Aprovada no seio da ONU, conta-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem que, no artigo 22.º dispõe que “*Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país*”. Ainda nessa sede, como decorre do art. 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) “*Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais*”.

No que toca à União Europeia, deve fazer-se referência à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que, nos art. 34.º/3 dispõe que “*A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais*.”

Por seu turno, no Conselho da Europa, a Carta Social Europeia, consagra, no essencial, deveres assumidos pelos Estados. Faz-se, seguidamente, referência ao art. 13.º, embora a regulação seja mais extensa. Com efeito, os Estados “*comprometem-se a assegurar que qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes e que não esteja em condições de os angariar pelos seus próprios meios ou de os receber de outra fonte, designadamente por prestações resultantes de um regime de segurança social, possa obter uma assistência apropriada e, em caso de doença, os cuidados necessários ao seu estado*”.

¹ Com efeito, o referido artigo dispõe que: “*O requerente está obrigado a requerer outras prestações de segurança social a que tenha direito, bem como créditos sobre terceiros e o direito a alimentos*”. Assim, o RSI existe para situações de absoluta carência em que nenhum outro apoio existe ou é suficiente para garantir a subsistência de um indivíduo.

b. Tutela constitucional

Todos têm direito à segurança social. Assim dispõe o art. 63.º da CRP, inserido no título sujeito ao mote “direitos e deveres económicos, sociais e culturais” e que assim inaugura *Constituição Social*.

A Lei Fundamental consagra, deste modo, a universalidade do direito à segurança social, extraindo-se do enunciado constitucional que aquele é um direito de *todos*. Esta universalidade verifica-se, não afirmando um direito de todos os indivíduos, em abstracto, mas antes um direito das pessoas “que precisam, na medida da sua necessidade”². Este ponto é fundamental para a compreensão da exposição que se faz *infra*. O direito à segurança social encontra-se indissociavelmente conectado com a afirmação da *necessidade*.

Mas importa avançar na concretização desta posição jusfundamental. Inserida num título que extravasa o dos direitos, liberdades e garantias, título esse tendencialmente destinado a acolher disposições que impõe deveres prestacionais ao Estado, poderia questionar-se se a vinculação estatal se encontraria diminuída dada a tendencial natureza programática das normas que não consubstanciam os típicos direitos fundamentais de defesa contra a autoridade do Estado, consagrados no Título II. Esta questão coloca-se já que, se o direito ali consagrado se afirmar como direito análogo a direitos, liberdades e garantias, nos termos do art. 17.º da CRP, ele é directamente aplicável, vinculando o legislador (e qualquer entidade pública) na medida em que este possa afectar o seu conteúdo, sendo igualmente eventuais restrições à posição jurídica analisadas à luz dos limites do art. 18.º da CRP.

A visão segundo a qual a Constituição Social apenas conteria imposições de condutas positivas do legislador é incompatível com a compreensão dos Direitos Fundamentais como um todo, sob o pretexto de compartimentar um regime uno ao título e à secção. A norma que se extrai do art. 63.º/1 da CRP contém, de facto, a previsão de uma posição jurídica de defesa equiparável a direitos, liberdades e garantias³ que é melhor evidenciada se, e tendo em conta a interdefinibilidade dos modos deónticos, a colocarmos nos seguintes termos: *É proibida qualquer afectação do direito* (subjectivo) *à segurança social*. Mas a doutrina e a jurisprudência vão mais longe nesta concretização. Como é hoje reconhecido⁴, a posição jurídica complexa radicada na disposição acima enunciada contém “*um conteúdo essencial directamente aplicável (...) [que se traduz no] direito às condições mínimas de existência*

² Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *o direito ao mínimo de existência condigna como direito fundamental a prestações estaduais positivas*, apud JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I. Coimbra Editora, 2.ª edição, pag. 1289.

³ Como bem diz VASCO PEREIRA DA SILVA (2002). *Verde cor de direito : lições de direito do ambiente*. Almedina, Coimbra, pp. 102 e 103 ao constatar a “incomodidade” de se criar um regime jurídico distinto para realidades que são idênticas estruturalmente, possuindo todos os direitos fundamentais uma vertente negativa e outra positiva, o regime jurídico dos direitos liberdades e garantias aplicar-se-á na medida da sua dimensão negativa. O regime dos direitos liberdades e garantia está pensado para direitos de primeira geração. Ora, os direitos de primeira geração não se distinguem dos restantes, relevando nestes apenas em maior medida a vertente negativa de defesa. Os direitos de segunda e terceira geração (onde se conta o direito ao ambiente) têm a mesma estrutura que aqueles, não se justificando limitar o regime do art. 18.º CRP àqueles. *Vide*, ainda, REIS NOVAIS (2003). *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra Editora. Coimbra, pp. 146ss.

⁴ V. Ac. Do Tribunal Constitucional n.º 509/02, “Daqui se pode retirar que o *princípio do respeito da dignidade humana*, proclamado logo no artigo 1º da Constituição e decorrente, igualmente, da ideia de Estado de direito democrático, consignado no seu artigo 2º, e ainda aflorado no artigo 63º, nºs 1 e 3, da mesma CRP, que garante a todos o *direito à segurança social* e comete ao sistema de segurança social a *protecção dos cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho*, implica o reconhecimento do *direito* ou da *garantia* a um *mínimo de subsistência condigna*”

*condigna*⁵ Esta exigência é motivada pela “referência axial de todo o sistema de direitos fundamentais”⁶, contida no art. 1.º da CRP e que se enuncia como princípio da dignidade da pessoa humana. Esta dignidade é a dignidade “da *pessoa concreta*, na sua vida real e quotidiana (...)”⁷.

Em suma, decorre do regime constitucional que o direito à segurança social é um direito subjectivo eminentemente conectado com a dignidade da pessoa humana *concreta* que, na dimensão de garantia do mínimo de existência consigna, é objecto de titularidade por *todos*, na medida da sua *necessidade*.

c. Tutela legal

A Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio aprova o regime do RSI. O RSI sucede ao Rendimento Mínimo Garantido, assumindo-se, aliás, na sequência, da Recomendação do Conselho 92/441/CEE, de 24 de Junho⁸, “adoptada pela Presidência portuguesa, [que] exortava todos os Estados-membros a criarem um *mínimo de sobrevivência* para cada um dos cidadãos (...)” e, tendo em conta o exposto no art. 16.º da dita Lei, como uma prestação que visa garantir situações em que nenhum outro apoio é prestado ou é suficiente. Curiosamente refere a exposição de motivos⁹ da proposta de lei que “a política social de combate à pobreza e à exclusão *não 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 pluridimensionais que visem *de facto* uma integração económica e social daquelas pessoas.” (itálico nosso).

Como decorre do seu art. 1.º, que se cita, o RSI 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*”. A norma contida neste enunciado, epigrafado de “objecto” do diploma constitui o radical principiológico que sustenta todo o regime que o segue. Importa, pois, notar dois pontos preliminares essenciais à compreensão das conclusões que apresentamos. O diploma assume como princípios estruturantes do RSI (i) a satisfação de *necessidades mínimas* (ii) de *pessoas*, consideradas na sua individualidade. A estruturação do regime de acordo com os fundamentos (i) e (ii) apenas concretiza a exigência constitucional que decorre da afirmação do direito à segurança social como posição *subjectiva* jusfundamental, como resulta das conclusões do ponto b).

Por seu turno, o art. 6.º do diploma estabelece as condições e requisitos gerais de atribuição do RSI. Relevante para o caso em apreço, por sustentar a linha argumentativa da decisão de cessação da prestação de RSI apresenta-se a alínea c) do n.º 1. Dispõe a mesma 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 deste enunciado, que decorre da decisão supramencionada, parece pretender extrair do mesmo uma norma que mandaria atender a quaisquer rendimentos de quaisquer membros,

⁵ Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pag. 1288.

⁶ *Idem*, pag. 82.

⁷ *Idem*, pag. 80.

⁸ Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:PT:HTML>

⁹ Disponível em:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c306c594c33526c6548527663793977634777324c556c594c6d527659773d3d&fich=ppl6-IX.doc&Inline=true>

individualizados, do agregado familiar para efeitos da atribuição do RSI, inclusivamente aqueles que estão vinculados, quanto ao seu escopo, à satisfação de necessidades específicas de um determinado indivíduo. Cremos, contudo, que (ii) não só viola posições jusfundamentais que merecem a tutela mais elevada da Constituição e de instrumentos internacionais, como (i) fere o teor literal do enunciado jurídico (iii) existindo fundamentos para uma interpretação outra, compatível com aqueles imperativos, como demonstraremos seguida.

IV. Questão Prévia: da concepção constitucional de família, do dever de manutenção dos pais e dos alimentos devidos a menor

Para efeitos de melhor se compreender a exposição que se segue, expomos uma conclusão parcial: a interpretação subjacente à decisão funda-se numa interpretação inconstitucional da alínea c), do n.º 1 do art. 6.º do Regulamento do RSI, *na medida em que (i) imputa ao agregado rendimentos que são exclusivos de determinados membros do mesmo e (ii) absolutiza a dimensão do agregado familiar.*

Importa, a título preliminar, fixar as seguintes premissas:

- (i) *a família é um valor protegido na CRP na medida em que constitui uma das unidades básicas para a realização individual.*

Esta premissa decorre da *ratio* subjacente ao artigo 36.º da CRP, que consagra a tutela constitucional da família. A família enquanto realidade institucional que é tratada de modo equivalente a direitos imediatamente declaráveis como *individuais* não obscurece a matriz que subjaz a todos os direitos fundamentais. “Uma Constituição, “baseada na dignidade da pessoa humana” (artigo 1.º) e “no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais” (artigo 2.º) impõe uma *concepção personalista da família* (...) e, por isso (...) em conformidade com a [sua] importância para a “realização pessoal dos seus membros” (artigo 67.º, n.º 1)”¹⁰. Por esta razão, a família não pode nunca ser entendida como um fim em si mesma, sendo inadmissível uma “visão que absolutize o interesse supra-individual e colectivo da família”¹¹.

- (ii) *Os pais estão vinculados a responsabilidades parentais nas quais se inclui a obrigação de prestar alimentos, bem como o correspondente dever de não afectar a subsistência dos menores.*

De acordo com o n.º 5 do art. 36.º da CRP estatui ainda que “os pais têm o direito e o *dever* [fundamental] de educação e *manutenção* dos filhos”¹². Acolhida neste dever constitucional encontra-se a obrigação de prestar alimentos, regulada mais pormenorizadamente no Código Civil e no Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro (Organização Tutelar de Menores). De tal modo essencial é a obrigação de prestação de alimentos, que a sua violação constitui crime, nos termos do art. 250.º do Código Penal. Vertente negativa deste dever é, indubitavelmente, a proibição de afectação da subsistência dos menores.

- (iii) *O regime dos alimentos devidos aos filhos encontra-se funcionalizado à satisfação das necessidades dos mesmos, incorporando-se o escopo no conteúdo da obrigação.*

¹⁰ *Idem*, pag. 807.

¹¹ *Idem*, pag. 808.

¹² V. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 22-Mai-13 (GABRIEL CATARINO).

Veja-se, manifesta, a previsão do art. 2004.º do Código Civil: “os alimentos serão proporcionados aos meios daquele que houver de prestá-los e à necessidade daquele que houver de recebê-los”, incluindo-se nos alimentos devidos a menores “tudo o que é indispensável ao sustento, habitação e vestuário”, bem como à instrução e educação¹³. Esta funcionalização às necessidades básicas de um menor justifica a impenhorabilidade, intransmissibilidade e imprescritibilidade dos créditos alimentícios.

Os alimentos são assim devidos a um menor *por causa* e na medida das suas necessidades. Esta vinculação teleológica dos alimentos às necessidades não é inócua. Na realidade, a figura dos alimentos não é de todo distinta de várias figuras contratuais em que o escopo está contido no conteúdo obrigacional¹⁵, dependendo o cumprimento da vinculação ao mesmo. Se assim não fosse, a admitir-se o cumprimento da prestação pela mera transferência dos montantes para a esfera dos credores da obrigação (ou do seu representante) ainda que utilizados para fins alheios à posição desses credores, frustrar-se-ia o fim da fixação de alimentos¹⁶. “E a verdade é que o crédito alimentício, por força do fim da prestação (*façer viver* o seu titular, como dizem alguns autores italianos), se encontra *visceralmente* ligado à pessoa do credor”¹⁸. Qualquer violação da atribuição destes rendimentos ao seu fim condiciona o cumprimento da obrigação.

Por este motivo, deve firmar-se que os pais não devem auferir os alimentos devidos aos filhos. Ao estarem vinculados teleologicamente às necessidades dos menores, decorre inclusivamente das suas responsabilidades parentais cuja sede é, como já vimos, o dever de manutenção dos filhos, constitucionalmente consagrado, a obrigação de não lhes dar outro fim.

¹³ Neste sentido, é constante a jurisprudência. V. Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 12-Nov-09 (LOPES DO REGO) e de 27-Set-11 (GREGÓRIO SILVA JESUS). Também o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 11-Jul-13 (RITA ROMEIRA).

¹⁴ Cfr. JUDITE BABO (2012), *Incumprimento do exercício das responsabilidades parentais: aspectos patrimoniais* publicado pelo Centro de Estudos Judiciários no *ebook Jurisdição da Família e das Crianças Jurisdição Civil, Processual Civil e Comercial: Ações de formação – 2011-2012: Textos dispersos*. Publicação Online disponível no sítio: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/familia/Jurisdiçao_familia_civel.pdf, pp.11 e 16, “A obrigação de sustento por parte dos pais relativamente aos seus filhos, directamente ligado ao direito irrenunciável do filho menor ver satisfeitas as suas necessidades básicas, não foi delimitada pelo legislador como uma imposição objectivamente quantificável, eventualmente num patamar mínimo, mas ao contrário tal poder/dever foi concebido como a expressão binomial da capacidade económica do obrigado a alimentos e das necessidades concretas do alimentando/menor.”; “A ideia de sustento tem subjacente à mesma um pressuposto de satisfação imediata das necessidades reais e concretas do menor”.

¹⁵ Veja-se, a propósito o mútuo de escopo que “consiste (...) no mútuo em que o mutuário, além de se comprometer à restituição do capital e dos juros mutuados, se *compromete* ainda à aplicação das quantias mutuadas no âmbito de um *fim específico*”. Cfr. MENEZES LEITÃO (2010). *Direito das Obrigações, Volume III – Contratos em Especial*. Almedina, 7.ª edição, Coimbra, pag. 423. Note-se que a equiparação entre a obrigação de alimentos e a obrigação de aplicar o montante mutuado em determinado fim não se frustra pelo facto de a primeira decorrer de sentença. A fonte das obrigações pode ser diversa, mas a *ratio* subjacente às regras relativas à delimitação objecto da obrigação verifica-se igualmente.

¹⁶ Imaginemos o seguinte cenário: A deve alimentos a B e, com conluio com C, que é representante de B, acorda prestar alimentos que depois ambos utilizarão em seu próprio benefício. Está a obrigação de alimentos cumprida pelo mero facto de ter sido prestada a B? É claro que não, sendo imperativo afirmar a funcionalização da prestação à satisfação de necessidades concretas, como aliás decorre da lei.

¹⁷ Com relevo nesta sede, veja-se ainda a disposição do art. 1892.º do Código Civil, que proíbe a aquisição de bens dos filhos sem autorização do tribunal.

¹⁸ Cfr. PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA (2010). *Código Civil Anotado*, tomo V. Coimbra Editora, reimpressão, pag 590.

V. Conclusão

A interpretação que sustenta a decisão de fazer cessar a prestação de RSI à queixosa enferma do vício da inconstitucionalidade. Como já mencionado, do enunciado *todos têm direito à segurança social*, é possível extrair uma norma que atribui uma posição jurídica complexa que inclui uma dimensão imediatamente aplicável, constituindo um limite negativo da discricionariedade legislativa e impondo, assim, a invalidação de normas legais a ela contrárias.

No caso em apreço, está em causa a atribuição do RSI. Como já afirmado, o RSI constitui o último reduto do direito à segurança social, na sua conformação legal, como decorre do princípio da subsidiariedade já supra enunciado. Assim, este é igualmente o último momento em que o direito à segurança social de um indivíduo que não dispõe de qualquer outro tipo de rendimentos pode ser considerado.

O que, de acordo com a interpretação em que se funda a decisão de cessação da prestação do RSI à queixosa, não pode acontecer, sem qualquer fundamento legítimo que se entreveja. A norma em que se sustenta a decisão, ao (i) imputar rendimentos teleologicamente vinculados à satisfação de necessidades de determinados indivíduos a outros, (ii) absolutizando o conceito de agregado (ii) desvirtuando a posição individual dos seus elementos – neste caso, negando a existência de *necessidades* próprias da queixosa (iv) mais parecendo encerrar um incentivo implícito à violação de dever fundamental de manutenção dos filhos, carece de qualquer fundamento constitucional.

Verificando-se, pois:

- (i) Violação do princípio da proporcionalidade (art. 18.º da CRP)

Como mencionado *supra*, o direito à segurança social está intimamente ligado à *necessidade*. A disposição que, quando aplicada em concreto, permite desconsiderar, em absoluto, todas as necessidades de um indivíduo, por imputar ao agregado rendimentos que *o agregado* não pode auferir por estarem funcionalizados às necessidades de indivíduos concretos, encerra uma violação do princípio da proporcionalidade. Entrevêm-se dois fundamentos para a restrição do direito fundamental à segurança social que, contudo, como evidenciaremos de seguida, não justificam a norma que sustenta a decisão de cessação do RSI. Se o valor prosseguido pela disposição em análise e que gera a restrição do direito fundamental à segurança social é proporcionar a protecção da família como um todo, descarta-se a sua dimensão individual, como referido acima, sendo a medida absolutamente desadequada; se, por outro lado, os fundamentos sustentadores de se restringir o direito segurança social são as contingências financeiras do Estado, que exigem uma contenção orçamental com reflexo na diminuição de apoios, então, parecem existir outros meios igualmente adequados (nomeadamente a redução do montante do RSI a atribuir) que impedem a afirmação de que a imputação ao agregado de rendimentos que são exclusivos de elementos deste é um meio necessário.

- (ii) Violação do princípio da igualdade (art. 13.º 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 facto de uns receberem rendimentos e outro não.

Manda o princípio da igualdade, tratar igualmente o que é igual, e desigualmente o que é desigual. Ora, à luz da *ratio* do regulamento do RSI,¹⁹ que é a de garantir a dignidade de todos os que se encontrem em situação de necessidade, esse não é um critério diferenciador que justifique a diferença de tratamento pois é efectivamente a situação de não receber rendimentos que gera a preocupação que subjaz a todo o regime do RSI. Por este motivo, a norma cria uma situação de desigualdade.²⁰ Ao deixarem de considerar-se *necessidades* de determinado sujeito em função do montante de rendimentos imputados às necessidades de outros, está a violar-se o princípio da igualdade na vertente da proibição do arbítrio. Assim, não encontra justificação um tratamento diferenciado.

Deve ainda notar-se que a conclusão de que todos os rendimentos percebidos por qualquer membro do agregado familiar devem ser considerados para a decisão de atribuição do RSI não decorre do teor literal da disposição em análise. Vejamos: a disposição principia pela consideração de um indivíduo concreto, o requerente, impondo seguidamente que este não aufera rendimentos ou prestações sociais. Ora, a disposição exige que o rendimento seja recebido *pelo requerente*. Esta leitura não se frustra pelo que se lhe segue, rendimentos estes que serão próprios ou do *conjunto* dos membros que constituem o agregado familiar. Considerando que o agregado familiar inclui o próprio requerente e que a disposição não se refere apenas aos membros do agregado, considerados singularmente, mas ao seu conjunto, concluímos que a percepção dos rendimentos deve, em princípio, ser sempre imputada ao requerente, seja por serem rendimentos que este recebe directamente, seja porque os rendimentos considerados são rendimentos do *conjunto* do agregado familiar.

Se o conceito de imputação pode conter alguma margem de incerteza, certo é que existem situações em que o podemos, facilmente, delimitar negativamente: os rendimentos são auferidos pelo requerente aí onde *não* sejam direitos *exclusivos* de determinado indivíduo, o que, neste caso, se concretiza por não estarem teleologicamente vinculados à satisfação das necessidades de determinado indivíduo concreto. Esta conclusão baseia-se no pressuposto básico de que o Direito é um sistema e uma conduta não pode ser ilícita apenas para *alguns* efeitos. Aí onde se impõe a condição de que o requerente “não aufera” não se pode concluir por uma concretização deste conceito no mero plano dos factos, mas antes sujeitá-lo à condição da licitude. Isto é, aí onde se lê “não aufera”, deve interpretar-se como não aufera ou não *deva auferir*²¹²².

¹⁹ Como bem refere REIS NOVAIS (2004). *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra Editora, Lisboa, pag. 109 “determinar o que é igual ou desigual exige o recurso a seleção de características e escolha de termos de comparação (...) [devendo] esta escolha [fundar-se] através do recurso a outros princípios e valores constitucionais”.

²⁰ Esta situação é melhor compreendida se se considerar o seguinte caso: A vive sozinho e não tem mais rendimentos – por este motivo, A recebe RSI; B vive com filhos que recebem alimentos que só estes últimos podem usar – por esse motivo, B não recebe RSI.

²¹ Tal como, em absurdo, ninguém ousaria negar que rendimentos decorrentes de crimes perpetrados regularmente deveriam ser considerados para efeitos, não pode o intérprete permanecer indiferente à incidência de normas que estatuem a ilicitude do recebimento de determinado tipo de rendimentos.

²² Note-se que não obsta a esta conclusão o art. 10.º do decreto-Lei. Dispõe aquele que “O montante da prestação do rendimento social de inserção é igual à diferença entre o valor do rendimento social de inserção correspondente à composição do agregado familiar do requerente, calculado nos termos do número seguinte, e a soma dos rendimentos daquele agregado.”. Este enunciado refere-se a um momento logicamente posterior ao da decisão de atribuição ou não atribuição do RSI. Dir-se-ia que, seguindo a interpretação supra defendida, chegados a este momento, seria, de qualquer modo, negado ao requerente qualquer valor por a soma dos rendimentos daquele agregado ser superior ao montante legalmente atribuído ao agregado. Contudo, não só esta conclusão seria um atalho formal à Justiça, como uma leitura mais atenta do preceito permite entrever a evidência de que este apenas se refere à soma dos rendimentos *do agregado*, como um todo. Ora, reconhecendo que existem determinados rendimentos que não são imputáveis a *todo* o agregado, mas apenas a membros deste, individualmente considerados, concluímos que

Pelos motivos acima expostos, deve afirmar-se a inconstitucionalidade da norma que sustenta a decisão de cessação da prestação do RSI à queixosa, por se amparar numa visão de conjunto que prejudica a intrínseca subjectividade do direito fundamental à segurança social, à revelia do Estado de Direito *Social*.

Deste modo, nos termos do art. 131.º/1 do Código do Procedimento Administrativo, o acto administrativo em análise é nulo por carecer de norma válida que o preceda, pelo que a acção destinada a declarar essa nulidade pode ser intentada a todo o tempo, nos termos do n.º 2 do artigo 134.º do mesmo Código.

Sara de Almeida Domingos
Jurista-Relatora do Observatório dos Direitos Humanos

o presente preceito só tem utilidade para o cálculo de rendimentos que não se encontram naquelas condições. Deste modo, existe uma lacuna, devendo, a nosso ver, considerar-se os alimentos exclusivos de determinados membros do agregado apenas para a contabilização da percentagem que lhes corresponde. A não se considerar precedente o que aqui foi exposto, não deixam de ser transponíveis os argumentos que sustentam a inconstitucionalidade do art. 6.º/1, c) para este caso.