



CATÓLICA

FACULDADE DE DIREITO

ESCOLA DO PORTO

Direito à Assistência Social e Médica
Análise do Art.13º/1 da Carta Europeia Social Revista

Trabalho final no âmbito do Seminário de Proteção Multinível dos Direitos
Fundamentais Sociais

Maria Cecília Brito da Silva Carvalho (345020031)

Faculdade de Direito, Escola do Porto, da Universidade Católica Portuguesa

Novembro, 2020

Índice

Introdução	3
1. Breve Introdução à Carta Social Europeia e ao Comité Europeu dos Direitos Sociais	4
2. Direito à assistência social e médica – Art. 13º/1 CSER.....	5
3. Relatórios apresentado por Portugal, relativamente ao direito inscrito no artigo 13º/1 da CSER	7
3.1 Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre o Relatório, no ano 2009	7
3.2 Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre o Relatório, no ano 2013	9
3.3. Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre o Relatório, no ano 2017	12
Conclusão.....	17
Bibliografia	18

Introdução

No âmbito do Seminário “A Proteção Multinível dos Direitos Fundamentais Sociais”, lecionado pelo Doutora Catarina Santos Botelho, foi proposta a realização de um trabalho escrito, com o intuito de consolidar os conhecimentos adquiridos ao longo do primeiro semestre do Mestrado, relativamente aos direitos fundamentais. Neste sentido, optamos por realizar um trabalho que se focasse na análise do art. 13º/1 da Carta Social Europeia Revista – o direito à assistência social e médica.

Esta exposição passará primeiramente por um enquadramento teórico à Carta Social Europeia, à sua criação e ratificação por Portugal, como também pela sua evolução e mecanismos de monitorização em vigor. Posteriormente o estudo em causa irá basear-se principalmente nas Conclusões emitidas pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais relativamente aos relatórios enviados pelo Estado Português nos anos de 2009, 2013 e 2017, em que é analisada a (des)conformidade da situação vivida em Portugal, quanto ao (in)cumprimento do art. 13º/1 da Carta Social Europeia Revista.

Consideramos imperativo num Estado de Direito Democrático, que seja assegurado o direito à assistência social e também à assistência médica a todos aqueles que se encontrem em situação económico-financeira precária, e é neste sentido que a investigação deste tema se mostrou relevante.

A metodologia científica adotada que serviu de base a este trabalho baseia-se numa consulta bibliográfica de livros, artigos publicados em revistas jurídicas, dissertações de mestrado, como também através da plataforma HUDOC-ESC, com a finalidade principal de obter uma obra clara e objetiva.

1. Breve Introdução à Carta Social Europeia e ao Comité Europeu dos Direitos Sociais

A Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, geralmente referida como “Convenção Europeia dos Direitos Humanos”, foi criada pelo Conselho da Europa em Roma (Itália) no ano de 1950, ocorrendo a sua entrada em vigor na ordem internacional a 3 de setembro de 1953, e posteriormente a sua ratificação por Portugal a 9 de novembro de 1978¹. Este instrumento internacional contém um elenco de direitos e liberdades, incidindo maioritariamente nos direitos civis e políticos. Sendo assim, era clara a necessidade da criação de um outro instrumento internacional (nomeadamente ao nível da União Europeia) que elencasse direitos fundamentais sociais.

Foi deste modo que surgiu a Carta Social Europeia^{2/3}, adotada pelo Conselho da Europa em 1961, em Turim⁴, e ratificada por Portugal a 6 de agosto de 1961⁵. Este instrumento complementa a Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁶, “*suprindo a menor ressonância da matéria atinente aos direitos sociais nesta*”⁷. A CSE sofreu uma reformulação em 1996, passando agora a denominar-se de Carta Social Europeia Revista⁸. Este diploma teve a entrada em vigor no ordenamento internacional em 1999 e consequente ratificação pelo Estado Português a 30 de março de 2002. A CSER apresentava-se como uma forma de consolidação da CSE, contendo um leque de direitos fundamentais, quer de carácter económico como social, com vista à proteção de vários

¹ LEÃO, Anabela Costa, *et alii*, 2019, *Declaração Universal dos Direitos Humanos / Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Anotações pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Universidade do Porto – Reitoria, Porto, pp. 13.

² Doravante denominada por CSE.

³ Tanto a CSE, como a Carta Social Europeia Revista, tratam-se de um tratado ao qual é aplicável a Convenção de Viena dos Tratados de 1969, sendo “subsumível pontualmente à definição dada pelo art. 2º: um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, qualquer que seja a sua denominação particular”, como afirma ALVES, Filipe, 2017, *Compreender a Carta Social Europeia Revista: Convenções Internacionais e os seus Efeitos nas Ordens Jurídicas Nacionais*, Lex Social Revista Jurídica de los Derechos Sociales, n.º 7, pp. 19-20.

⁴ KHEMANI, Melissa, 2009, *The European Social Charter as a Mean of Protecting Fundamental Economic and Social Rights in Europe: Relevant or Redundant?*, Georgetown University Law Center, pp.3.

⁵ MARTINEZ, Pedro Romano, 2010, *Direito do Trabalho*, 5ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, pp. 217.

⁶ Neste sentido, a Carta Social Europeia, é vista como um “parente pobre” da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, na perspetiva de ALSTON, Philip, 2005, *Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Charter’s Supervisory System*, Center for Human Rights and Global Justice, Working Paper, Economic, Social and Cultural Rights Series, NYU School of Law, n.º 6, pp. 4-5.

⁷ ALVES, Filipe, *op.cit.*, pp. 3-4.

⁸ Doravante denominada por CSER.

direitos como o direito à saúde, direito à habitação, direito ao emprego, direito à educação e segurança social, entre outros.

Cabe ao Comité Europeu dos Direitos Sociais⁹ a monitorização do cumprimento da CSER mediante o sistema de relatórios e o sistema de reclamações coletivas. Desta forma, o Comité dá o seu parecer aos Estados signatários dos relatórios por eles enviados¹⁰, como também através da emissão de decisões no âmbito do procedimento de reclamações coletivas proclamado no Protocolo Adicional à CSE de 1995¹¹.

2. Direito à assistência social e médica – Art. 13º/1 CSER

Artigo 13.º

Direito à assistência social e médica

“Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à assistência social e médica, as Partes comprometem-se:

1) 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;”¹²

Os direitos fundamentais sociais constituem, por parte dos estados signatários, uma obrigação de prestação positiva, no sentido de “ação positiva” por parte dos poderes

⁹ Órgão composto por 15 peritos independentes, eleitos pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa para mandatos de seis anos, renováveis uma vez. Também futuramente referido apenas como “Comité”.

¹⁰ RIBEIRO, Ana Cristina Costa, 2017, “O arrojo do Comité Europeu dos Direitos Sociais na tutela da segurança e saúde no trabalho”, *Lex Social: Revista de los Derechos Sociales*, n.º 7, pp. 247.

¹¹ DE SCHUTTER, Olivier, 2016, “The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights”, *Study for the AFCO Committee*, Policy Department Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, pp. 8.

¹² Ministério Público Portugal, Carta Social Europeia Revista, in: <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/carta-social-europeia-revista-20> (20.10.2020).

públicos.¹³ Neste sentido, cumpre a cada Estado adotar estratégias e mecanismos para a implementação do direito à assistência social e à assistência médica.

O direito à assistência social é um direito fundamental, que se baseia no facto de que o Estado deve efetuar prestações positivas, para poder oferecer condições mínimas de dignidade de vida aos cidadãos, como também numa ótica de promoção da diminuição das desigualdades e discriminações, protegendo os mais frágeis.¹⁴ O Comité considera que os benefícios de assistência social devem ter como principal critério de elegibilidade, a necessidade, sem qualquer requisito de conexão a um regime de seguro social destinado a cobrir um risco particular, ou qualquer exigência de atividade profissional ou pagamento de contribuições.¹⁵

Quanto ao direito de assistência médica, este inclui cuidados de saúde gratuitos/subsidiados ou pagamentos que permitam que as pessoas em situação financeira mais frágil paguem os seus cuidados de saúde. O Comité não determinou que cuidados são estes que o direito à assistência social deve cobrir, nem se é limitado ao tratamento de doenças. Afirmou que “não é da sua competência definir a natureza do atendimento requerido, ou o local onde é prestado”.¹⁶ O Comité também afirmou que o direito à assistência médica não deve ser restringido para situações de emergência e deve-se prolongar por tanto tempo quanto seja necessário, sem poder estar restrito a limites temporais.

Além da previsão do direito à assistência social e médica no art. 13º da CSER, também o art. 30º do mesmo diploma o prevê, como parte integrante do direito à proteção contra a pobreza e exclusão social.¹⁷

¹³ QUEIROZ, Cristina, 2006, *Direitos fundamentais Sociais, Funções, Âmbito, Conteúdo, Questões Interpretativas e Problemas de Justicialidade*, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 25.

¹⁴ PORTO, Klayton Santana, NETO, Almir Oliveira Soares, 2017, “A evolução do direito à assistência social sob a perspetiva das políticas públicas” *Meritum*, vol. 12, n.º 2, pp. 96.

¹⁵ Council of Europe, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2018, pp. 143, in: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (26/10/2020).

¹⁶ Council of Europe, *op.cit.*, pp. 145, in: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (26/10/2020).

¹⁷ DALI, María, 2020, “The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter”, *European Journal of Social Security*, pp. 8.

3. Relatórios apresentado por Portugal, relativamente ao direito inscrito no artigo 13º/1 da CSER

Densificado o conceito de direitos fundamentais sociais, direito à assistência social e médica, cumpre agora avaliar as conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais, relativamente aos relatórios apresentados por Portugal, respetivamente nos anos 2009, 2013 e 2017.

Neste sentido, é importante referir que a CSER confere aos Estados signatários o dever de se comprometerem a tomar as medidas necessárias ao cumprimento e implementação dos direitos nela previstos, independentemente de tal se verificar por via legal, regulamentar, por Instrumento de Regulação Coletiva de Trabalho, ou outros meios que se afigurem apropriados.

3.1 Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre o Relatório, no ano 2009¹⁸

Nas conclusões prévias, o Comité realça a introdução do Rendimento Social de Inserção¹⁹, em Portugal, em 2003. O RSI surgiu com influência de outras experiências europeias, nomeadamente a francesa, como meio de combater formas extremas de pobreza “*através de um regime não contributivo de Segurança Social que assegurasse a todas as pessoas um rendimento mínimo para cobrir as necessidades essenciais e um nível básico de dignidade*”.²⁰ Deste modo, regista que de facto houve avanços legislativos durante o período de referência (01/01/2005 - 31/12/2007), nomeadamente no que concerne à Lei n.º 45/2005, que alargou a cobertura do RSI, sendo que os critérios de elegibilidade e as condições de concessão desse benefício permanecem os mesmos.

Verifica também que o período de duração do RSI é de 12 meses, sendo renovável automaticamente. Todavia, o Comité faz referência ao facto de que a atribuição do RSI pode ser suprimida 90 dias após a sua concessão se não for assinado com a pessoa em questão, nenhum programa de inserção, com fundamento no contínuo e injustificado incumprimento das obrigações assumidas no âmbito do benefício. Na sua conclusão

¹⁸ Conclusions 2009 – Portugal – Article 13-1, in: <https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:%22ESCPublicationDate%20Descending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22ESCDcIdentifier%22:%222009/def/PRT/13/1/EN%22}}> (26.10.2020).

¹⁹ Doravante denominado por RSI.

²⁰ CAPUCHA, Luís, 2005, *Desafios da Pobreza*, Celta Editora, Oeiras, pp. 254.

anterior (2006), o Comité observou que a assistência social pode ser suprida se a pessoa em causa não demonstrar que está preparada para aceitar uma oferta de emprego adequada.

O Comité solicitou mais informações sobre as noções de “emprego adequado” ou “trabalho socialmente necessário”, referindo que o relatório enviado não fornece essa informação. Interroga Portugal sobre quais as formas de assistência social que podem ser recusadas em tais circunstâncias; se a assistência é retirada na sua totalidade e se a retirada dessa assistência pode constituir uma privação de meios de subsistência para o interessado.

O Comité observa do relatório que pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro de 2006, o RSI está sujeito ao Indexante dos Apoios Sociais²¹ e equivale a 44,5% dessa taxa. Pelo Portaria n.º 106/2007 de 23 de janeiro de 2007 o IAS foi fixado em 397,86 €, sendo que desta forma o RSI ascendeu a 177 €. Nas conclusões do Comité é assinalada a introdução do Complemento Solidário para Idosos em 2006, considerando que este benefício se enquadra nos termos do art.23º da CSER²².

Quanto ao nível de assistência da “prestação mínima”²³, o Comité refere, tendo em conta as informações suprarreferidas, que de acordo com o Mutual Information System on Social Protection²⁴, um casal sem recursos receberia 354 €, enquanto que um casal sem recursos, com um filho receberia 443 €. Já quanto ao nível dos benefícios adicionais, o Comité observa que o relatório não lhes faz qualquer referência. Através do MISSOC, afirma que para além do subsídio de habitação, concedido quando as despesas com habitação ultrapassam 25% do RSI, são ainda assim prestados outros meios de apoio social aos familiares com deficiência e às mulheres grávidas. O Comité observa que o relatório não fornece informações sobre o valor médio total dos benefícios complementares pagos a uma pessoa solteira sem recursos, que receba o RSI. Assim, dada a falta de informação sobre o montante das prestações complementares pagas em média a uma pessoa solteira sem recursos, o Comité considera que o nível de assistência social prestado é inadequado.

²¹ Doravante denominado por IAS.

²² Neste sentido, a epígrafe deste artigo: Direito das pessoas idosas a uma proteção social.

²³ Basic benefit - tradução livre.

²⁴ Doravante denominado por MISSOC.

No que diz respeito à assistência médica, não existem alterações da situação anteriormente considerada, que era conforme com a CSER. Todavia é feita a pergunta a Portugal se a assistência médica continua a ser prestada quando a RSI é retirada pelos razões acima mencionadas. Ainda é feita uma referência ao limiar de pobreza, sendo este determinado como equivalente a 50% do rendimento médio e calculado com base no valor do limiar de risco de pobreza do Eurostat: estimado em 315 € em 2007.

Relativamente ao direito de recurso e assistência jurídica, o Comité indaga Portugal acerca da possibilidade de recurso relativamente aos casos de cessação da assistência social, na sequência da recusa de aceitação de um emprego adequado ou na sequência de recusa de um benefício de inserção. No que concerne ao âmbito pessoal denota-se do MISSOC que todas as pessoas que tenham residência legal em Portugal têm direito a assistência social. Neste sentido, é questionado a Portugal, se existe algum requisito de duração da residência anterior para efetivamente o cidadão poder aceder às prestações sociais.

A conclusão do Comité vai no sentido de entender que Portugal não se encontrava, à data, em conformidade com o artigo 13º/1 da CSER, dado o facto de não ter sido estabelecido que o nível de assistência social pago a uma pessoa solteira sem recursos seja adequado.

3.2 Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre o Relatório, no ano 2013²⁵

O Comité observou relativamente aos tipos de benefícios e critérios de elegibilidade a introdução, em 2003, do regime do RSI através da Lei 13/03 de 21 de maio de 2003, com as alterações introduzidas em 2005 e 2006. Refere também, que o RSI pode ser acumulado com outros benefícios atribuídos pela Segurança Social, sendo que nos termos do relatório, havia 448.400 beneficiários do RSI em 2011. O Comité menciona que o RSI é atribuído por um período de 12 meses, renovável se o requerente continuar a cumprir os critérios de elegibilidade podendo, todavia, ser retirado por um período de 24 meses se o requerente não demonstrar que estava preparado para aceitar uma oferta de

²⁵ Conclusions 2013 – Portugal – Article 13-1, in: <https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%2C%22tabview%22:%5B%22document%22%2C%22ESCDcIdentifier%22:%5B%222013/def/PRT/13/1/EN%22%5D%7D> (26.10.2020).

emprego adequada. Neste sentido, o relatório esclarece que nos termos do art.13º do Decreto-Lei n.º 220/2006 (conforme as alterações), um “emprego adequado” é aquele que cumulativamente 1- seja correspondente às aptidões, qualificações, competências e experiência da pessoa; 2- cumpra as condições legais estabelecidas por lei ou acordos coletivos; 3- garanta uma retribuição ilíquida igual ou superior ao anterior emprego ou ao subsídio de desemprego; 4- não envolva tempo de viagem e despesas excessivas. Assim, de acordo com o art.15º do mesmo Decreto-Lei, completado pelos artigos 2º e 3º da Portaria n.º 128/2009 (conforme alterações) entende-se por "trabalho socialmente necessário" a realização de atividades por desempregados inscritos nos centros de emprego que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, prestadas em entidade pública ou privada sem fins lucrativos e que visem, nomeadamente, promover a empregabilidade dos desempregados.

O Comité questiona Portugal, sobre as formas de assistência social que podem ser recusadas às pessoas que não cumpram os regimes de integração; se a assistência foi retirada na sua totalidade e se a retirada dessa assistência pode resultar na privação de meios de subsistência para o interessado. Depreende do relatório que, embora o RSI esteja suspenso nesses casos, o Instituto da Segurança Social prevê benefícios excecionais de curto prazo de montante limitado que garantem despesas mínimas de subsistência. Nesta sequência, solicita-se que, no próximo relatório se confirme explicitamente se esses benefícios estão disponíveis para pessoas cujo RSI foi suspenso por não aceitar uma oferta de emprego adequada.

Referentemente à assistência médica, o Comité observou nas conclusões de 2006 que as pessoas vulneráveis se encontravam isentas da taxa moderadora do Serviço Nacional de Saúde e questionou se o mesmo se aplicava na situação de se retirar o RSI por incumprimento do regime de integração. É defendido assim, que, caso o próximo relatório não forneça informações que permitam responder a esta questão, não haverá forma de fundamentar que a assistência médica seja prestada gratuitamente a todas as pessoas que o necessitem.

No que concerne a “prestação mínima”, conforme os dados do MISSOC, o RSI tem em consideração a composição do agregado familiar e em 2011 tinha o valor de 195,40 € para uma pessoa solteira sem recursos que morasse sozinha. Quanto aos benefícios adicionais, o Decreto-Lei n.º 70/2010 revogou a atribuição de benefícios e suplementos adicionais. Os demais benefícios incluem benefícios da Segurança Social

como o complemento solidário para idosos, abono de família para crianças e jovens, abono de família pré-natal, subsídio por morte, pensão social de invalidez e o complemento por dependência. O Comité relembra que considera benefícios de assistência social aqueles, para os quais a necessidade individual é o principal critério de elegibilidade, no sentido em que as prestações devem ser pagas a “qualquer pessoa” exclusivamente pelo fator necessidade. Isso não quer dizer que benefícios específicos não possam ser atribuídos para as classes da população mais vulneráveis, desde que seja garantido que as pessoas que não se enquadram nessas classes tenham direito à assistência adequada. Nestes termos, não considera que as prestações a que se refere o relatório de Portugal sejam relevantes para o art.13º/1 da CSER. A respeito do limiar de pobreza, este é definido como 50% do rendimento médio, calculado com base no valor do limiar de risco de pobreza do Eurostat: estimado em 350 € por mês em 2011.

O Comité relembra que, nos termos do art.13º/1 da CSER, a assistência é apropriada quando o valor mensal das prestações de assistência (básicas e/ou adicionais) pagas a uma pessoa que vive sozinha não se encontra nitidamente abaixo do limiar de pobreza. Assim, com base no relatório apresentado pelo Governo Português, os níveis de assistência social pagos a uma pessoa solteira sem recursos são manifestamente desadequados.

Relativamente ao direito de recurso e assistência jurídica, o Comité, nas Conclusões de 2009 indagou se existia direito de recurso relativamente aos casos de rescisão da assistência social na sequência da recusa de aceitar um emprego adequado ou de seguir um programa de inserção. Para fornecer uma resposta a esta questão, o relatório remete para o Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 422/91, atualizado pelo Decreto-Lei n.º 6/96), segundo o qual se a pessoa não reagir no prazo de dez dias a contar da notificação do fim do pagamento do benefício, a decisão torna-se efetiva e a pessoa pode apresentar no prazo de 15 dias úteis uma reclamação contra o autor da notificação, ou recurso no prazo de três meses para o diretor da instituição, ou submeter uma queixa judicial no prazo de três meses. Neste sentido, o Comité conclui que a situação se encontra conforme a CSER.

No que tange o âmbito pessoal, o Comité expôs anteriormente que todas as pessoas que residem legalmente em Portugal têm direito à assistência social e questionou se havia algum requisito de tempo de residência anterior para se ter o direito à assistência social. O relatório indica que, os estrangeiros têm direito ao RSI desde que tenham

residido legalmente em Portugal há pelo menos três anos, exceto no caso de cidadãos da UE/EEE²⁶. O Comitê recorda que, nos termos do Preâmbulo da CSER, os nacionais de outros Estados signatários, que residam legalmente no território de outro estado signatário e não possuam recursos adequados, devem usufruir do direito individual à assistência adequada em igualdade de condições com os nacionais. Isto acarreta como consequência que, o direito à assistência social, incluindo rendimentos básicos, não se encontra reproduzido na lei, dado que, este direito não deve ser sujeito a requisitos adicionais como o que Portugal impõe relativamente ao tempo de residência. Desse modo, o Comitê considera que a situação não se encontra em conformidade com o artigo 13º/1 da CSER, uma vez que os nacionais de estados contraentes, que não pertençam à UE/EEE, não têm direito à assistência social na exata medida que os nacionais.

A conclusão final do Comité é a de que, Portugal mais uma vez não está em conformidade com o art. 13º/1 da CSER, porque: 1- o nível de assistência social é manifestamente inadequado; 2- a concessão de benefícios de assistência social a nacionais de outros Estados signatários, que não sejam cidadãos da UE/EEE, está sujeita a uma condição temporal de residência que se afigura como excessiva.

3.3. Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre o Relatório, no ano 2017²⁷

De acordo com o relatório apresentado por Portugal em 2017, relativamente aos tipos de benefícios e critérios de elegibilidade destes, observou-se um progresso legislativo durante o período de referência (01/01/2012 - 31/12/2015). Nesse sentido, têm direito ao RSI, as pessoas e famílias em séria situação de dificuldade económica que necessitem de apoio para melhorar a sua inserção social e profissional, mediante determinados requisitos. No período entre 2012 e 2015, quer o valor de referência de atribuição do RSI, quer efetivamente o valor da prestação atribuído a indivíduos solteiros foram reduzidos de 189,52 € para 178,15 € por mês.

²⁶ União Europeia e Espaço Económico Europeu, respetivamente.

²⁷ Conclusions 2013 – Portugal – Article 13-1, in: <https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ESCArticle%22:%5B%2213-01-000%22%5D,%22ESCStateParty%22:%5B%22PRT%22%5D,%22ESCDcIdentifier%22:%5B%222017/def/PRT/13/1/EN%22%5D%7D> (27.10.2020).

O Comité reconhece a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho de 2012 que prevê que o valor de referência do RSI passa a estar correlacionado com o valor do IAS e não como anteriormente, ao valor da pensão social, o que resultou no congelamento do RSI porque o IAS foi congelado.

No tocante às condições do direito de atribuição do RSI, de acordo com o relatório, em 2015 o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma contida no artigo 6º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio de 2003, com a redação que lhe é concedida pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho de 2011, ao abrigo da qual os portugueses eram obrigados a serem legalmente residentes em Portugal para poderem ter acesso ao RSI (nos termos descritos pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 141/2015 de 16 de março de 2015). Conforme as informações presentes no relatório, as alterações decorrentes da declaração de inconstitucionalidade promovem a possibilidade de salvaguarda dos direitos sociais dos trabalhadores migrantes portugueses que saem do país por motivos profissionais e regressam antecipadamente sem o devido apoio social. Antes da declaração de inconstitucionalidade, estes portugueses só podiam ter acesso ao RSI após um ano a residirem em Portugal legalmente.

Nas conclusões de 2013, o Comité questionou quais eram as formas de assistência social que poderiam ser recusadas a pessoas que não cumpram os regimes de integração; se a assistência era retirada na sua totalidade e se a retirada dessa assistência podia constituir uma privação de meios de subsistência para o interessado. Em resposta, Portugal declara que as prestações pecuniárias do subsistema de ação social permanecem disponíveis para as pessoas cujo RSI foi suspenso por não aceitarem uma oferta de emprego adequada. Todavia, o direito a esses benefícios não é um direito subjetivo dos beneficiários. As prestações pecuniárias do subsistema de ação social configuram prestações concedidas em último recurso e estas são atribuídas em condições excecionais, tendo em conta a avaliação efetuada por um funcionário da Segurança Social acerca da situação de vulnerabilidade do indivíduo, ou da família. Ainda das conclusões de 2013, o Comité constatou que as pessoas com necessidades se encontravam isentas do pagamento das taxas moderadoras do Serviço Nacional de Saúde, e questionou se isso continuaria a ser aplicável nas situações em que o RSI fosse retirado por incumprimento da integração social e profissional. Portugal respondendo, refere que as regras para a existência do reconhecimento da necessidade económica e consequente isenção do pagamento das

taxas moderadoras do Serviço Nacional de Saúde são fixadas pelo Ministério da Saúde. O enquadramento jurídico do RSI não estabelece qualquer conexão entre o direito à isenção de taxas moderadoras e o incumprimento da integração. Destarte, os anteriores beneficiários do RSI podem manter o direito à isenção das taxas moderadoras, na eventualidade da situação de vulnerabilidade se manter. Nesta perspetiva, o Comité assinala a formação do Banco Farmacêutico, que possibilita que as pessoas em situação mais vulnerável disponham do acesso aos medicamentos que necessitem. De acordo com o relatório, a isenção das taxas moderadoras do Serviço Nacional de Saúde foi concedida a mais de 5,5 milhões de pessoas.

No que concerne o nível de assistência da “prestação mínima”, de acordo com o MISSOC, o RSI que se encontrava definido à luz do IAS, correspondia a 178,15 € em 2015. Relativamente aos benefícios adicionais, nos termos fixados pelo MISSOC, não existem definidos em Portugal subsídios de habitação e aquecimento, sendo que também o relatório é omissivo quanto a informações sobre esta categoria de benefícios. O limiar de pobreza continua a ser definido como sendo 50% do rendimento médio, que será calculado tendo em conta o valor do limiar de risco de pobreza definido pelo Eurostat, que em 2015 ficou fixado nos 351 €.

O Governo Português refere no relatório que têm sido aumentados os esforços do sistema de Segurança Social em geral e de apoio à assistência social em particular, no sentido de mitigar os efeitos da crise económica e financeira através da criação de tarifas sociais no setor dos transportes e descontos sociais de energia para os preços da eletricidade e do gás natural, como também através do desenvolvimento do Mercado Social de Arrendamento (criado no contexto de uma parceria entre o Estado, municípios e bancos), entre outros. O Comité nota que, comumente, a assistência social é conferida às pessoas que não estão abrangidas por um regime contributivo. Estas prestações/benefícios são pagas/os somente a pessoas que tenham residência em Portugal e se encontrem em dificuldades financeiras, isto é, cujos rendimentos auferidos sejam inferiores a um nível pré-estabelecido. Assim, em determinadas circunstâncias, as pessoas sem direito a prestações contributivas podem ter direito a uma prestação social não contributiva, que poderá ser atribuída através da pensão social de invalidez ou de velhice, pensão de viuvez ou de orfandade. Ainda assim, quem esteja desempregado e não tenha direito ao subsídio de desemprego pode ter direito ao subsídio social de desemprego, contanto que reúna os requisitos relativos aos rendimentos e bens móveis. Neste sentido,

o Comité pergunta em que sentido o subsídio de desemprego difere do RSI no que diz respeito à elegibilidade e ao montante.

O Comité recorda que, nos termos do art.13º/1 da CSER, a assistência é adequada quando o montante mensal das prestações de assistência (básicas e/ou adicionais) pagas a uma pessoa que vive sozinha não se encontra manifestamente abaixo daquele que é definido como o limiar de pobreza. O Comité conclui que o nível de assistência social pago a uma pessoa solteira sem recursos é inadequado, tendo em consideração os dados anteriormente fornecidos e a ausência no presente relatório de informação sobre este valor. O Comité solicita que no próximo relatório sejam fornecidas informações atualizadas sobre o direito de recurso e de apoio judiciário. Quanto ao âmbito pessoal, o Comité relembra que, de acordo com o art.13º/1 da CSER, os Estados signatários têm a obrigação de aprovisionar assistência social e médica adequada a todas as pessoas necessitadas, independentemente de serem nacionais desses Estados ou de residirem legalmente no território de outros Estados signatários. Outrossim, nas Conclusões de 2013, relativamente ao âmbito pessoal dos artigos 13º/1 e 13º/4, o Comité refere que as pessoas em situação de irregularidade de cidadania também devem ser incluídas como detentoras do direito à assistência social e médica, nos termos do art.13º/1, e não do art.13º/4 da CSER.

O Comité analisa se os Estados que aceitaram o art.13º/1 da CSER garantem o: 1- direito à assistência social e médica adequada para os seus nacionais e também para nacionais de outros Estados signatários que residam legalmente no seu território em condições de igualdade; 2- direito à assistência social e médica de emergência a quem resida ilegalmente no território. Nas conclusões de 2013, o Comité constatou que a situação em Portugal não se encontrava em conformidade com a CSER, dado que a atribuição de prestações de assistência social a cidadãos não pertencentes ao EEE era sujeita a um requisito de tempo de residência excessivo.

Do relatório é evidenciado que, os cidadãos não pertencentes ao EEE beneficiaram do Acórdão do Tribunal Constitucional (n.º 296/2015 de 25 de maio de 2015), que considerou a norma contida no art.6º/1/b) e art. 6º/4 da Lei n.º 13/2003 de 21 de Maio de 2003 (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho de 2012, nomeadamente no art.5º) como sendo inconstitucional. Esta norma estabelecia os requisitos necessários para que os estrangeiros residentes em Portugal tivessem direito ao RSI. Nesta sequência o Tribunal Constitucional considerou que a exigência mínima de

residência legal pelo período de três anos para que os cidadãos não pertencentes ao EEE tivessem acesso à assistência social, constituía um sacrifício demasiado grande e oneroso comparativamente com a vantagem de interesse público que seria proporcionada e, portanto, violava o princípio da proporcionalidade.

De acordo com o relatório, os cidadãos do EEE necessitam de ter residido legalmente em Portugal durante um ano para terem direito ao RSI. Posteriormente à declaração de inconstitucionalidade do Acórdão do Tribunal Constitucional referido anteriormente, Portugal passou a garantir proteção social em situações de insuficiência económica a todos os estrangeiros que residam legalmente no país, há pelo menos um ano, independentemente da sua nacionalidade. O Comité destaca que nos termos do art.13º/1 da CSER e do seu Preâmbulo, os estrangeiros que sejam nacionais de Estados signatários e que, residem legalmente no território de outro Estado signatários, não possuindo recursos adequados, devem usufruir do direito à assistência social adequada, nos mesmos termos que os nacionais. Nesta ótica, requisitos como tempo de residência ou outros requisitos que sejam de maior dificuldade de cumprimento para os estrangeiros, não lhes podem ser impostos. Ainda que todos os estrangeiros tenham agora um tratamento igualitário, todos permanecem sujeitos ao requisito de residência de um ano para usufruírem do direito à assistência social e, portanto, o Comité considera que a situação se encontra em desconformidade com a CSER.

Na sua conclusão anterior (2013) e no âmbito do art.13º/4, o Comité impeliu que o relatório seguinte fornecesse informações relativamente à assistência social e médica de emergência a cidadãos estrangeiros legal ou ilegalmente presentes no território. Nesta sequência, observou-se que a assistência de emergência é atribuída independentemente do estado de cidadania dos interessados. É importante ressaltar, na ótica do Comité que, as pessoas em situação de irregularidade devem ter um direito legalmente reconhecido à satisfação das necessidades materiais humanas básicas (como a alimentação, vestuário, habitação) em emergências urgentes e graves. Igualmente cabe aos Estados assegurar que este direito se torne efetivo não só na teoria, mas também na prática (com base no caso da Federação das Organizações Nacionais que trabalham com os sem-abrigo (FEANTSA) contra o Estado da Holanda – Queixa n.º 86/2012, Decisão de Mérito de 2 de julho de 2014, §187).

O Comité refere que não pode aceitar a necessidade de suspensão da prestação de assistência básica de emergência (como a de habitação), a pessoas em situação de

precariedade socioeconómica, uma vez que esta situação se encontra abrangida pelo art.13º da CSER dado que se trata de um direito subjetivo. Neste seguimento, mesmo tendo em conta à data a atual política migratória, permaneciam à disposição do Governo meios menos onerosos, que asseguravam a assistência de emergência necessária mantendo as restantes restrições quanto à situação dos migrantes em situação irregular, relativamente ao tratamento de emergência prestado a esses indivíduos que ultrapassassem o período de permanência no país (de acordo com a queixa coletiva n.º 90/2013, da Conferência das Igrejas Europeias (CEC) contra o Estado da Holanda- Decisão de Mérito de 1 de julho de 2014, §123). O Comité questiona o Estado Português se tanto a legislação, como a prática cumprem os requisitos previamente mencionados.

Na sua conclusão final, o Comité determina que a situação em Portugal se encontrava em desconformidade com o art. 13º/1 da CSER, fundamentando que: 1- o nível de assistência social pago a uma pessoa solteira, sem recursos é inadequado; 2- os nacionais dos Estados signatários se encontram sujeitos ao requisito de residência com duração de pelo menos um ano para beneficiarem do direito à assistência social.

Conclusão

O direito à assistência social e médica ganhou reconhecimento internacional, o que indubitavelmente é importante numa sociedade que necessita proteger os mais frágeis e em situação mais debilitada. No decorrer desta exposição, o principal objetivo foi a averiguação evolutiva das Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre os relatórios de Portugal do art. 13º/1 da CSER, datadas de 2009, 2013 e de 2017.

Apesar de teoricamente o direito à assistência social e médica ser garantido, o facto é que, sistematicamente o Comité concluiu que Portugal se encontrava em desconformidade com o art. 13º/1 da CSER. Os fundamentos principais foram o facto de o nível de assistência social pago a uma pessoa solteira, sem recursos se mostrar inadequado e também o direito à assistência social se encontrar sujeito ao requisito de residência no país por um período variável (dependendo dos anos das Conclusões).

Neste sentido, dado que Portugal ratificou o art. 13º/1 da CSER, este encontra-se vinculado a assegurar o cumprimento do artigo em causa. Assim sendo, esforços têm de

ser feitos para que efetivamente se dê a aplicação e concretização deste direito. O próximo relatório do Comité será emitido em 2021, já no próximo ano e, portanto, o Estado Português necessita de adotar medidas que permitam corrigir a situação de desconformidade com a CSER, garantindo a proteção uniforme a todos aqueles que necessitem de assistência social e médica. Fica a questão de saber se irá Portugal quebrar o ciclo, o que na nossa opinião não será o caso, dado as circunstâncias de precariedade a que muitos portugueses se encontram atualmente sujeitos, sem lhes ser provido o direito à assistência social e médica.

Em suma, tornou-se evidente ao longo da realização deste trabalho que Portugal ainda tem um longo caminho a percorrer no sentido de acautelar os direitos previstos no art. 13º/1 da CSER.

Bibliografia

- ALSTON, Philip, 2005, *Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Charter's Supervisory System*, Center for Human Rights and Global Justice, Working Paper, Economic, Social and Cultural Rights Series, NYU School of Law, n.º 6.
- ALVES, Filipe, 2017, “Compreender a Carta Social Europeia Revista: Convenções Internacionais e os seus Efeitos nas Ordens Jurídicas Nacionais”, *Lex Social Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, n.º 7.
- CAPUCHA, Luís, 2005, *Desafios da Pobreza*, Celta Editora, Oeiras.
- DALI, María, 2020, “The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter”, *European Journal of Social Security*.
- DE SCHUTTER, Olivier, 2016, “The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights”, *Study for the AFCCO Committee*, Policy Department Citizen's Rights and Constitutional Affairs.
- KHEMANI, Melissa, 2009, *The European Social Charter as a Mean of Protecting Fundamental Economic and Social Rights in Europe: Relevant or Redundant?*, Georgetown University Law Center.
- LEÃO, Anabela Costa, *et alii*, 2019, *Declaração Universal dos Direitos Humanos / Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Anotações pelos estudantes da*

Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Universidade do Porto – Reitoria, Porto.

- MARTINEZ, Pedro Romano, 2010, *Direito do Trabalho*, 5ª Edição, Edições Almedina, Coimbra.
- PORTO, Klayton Santana, NETO, Almir Oliveira Soares, 2017, “A evolução do direito à assistência social sob a perspetiva das políticas públicas” *Meritum*, vol. 12, n. ° 2.
- QUEIROZ, Cristina, 2006, *Direitos fundamentais Sociais, Funções, Âmbito, Conteúdo, Questões Interpretativas e Problemas de Justicialidade*, Coimbra Editora, Coimbra.
- RIBEIRO, Ana Cristina Costa, 2017, “O arrojo do Comité Europeu dos Direitos Sociais na tutela da segurança e saúde no trabalho”, *Lex Social: Revista de los Derechos Sociales*, n. ° 7.
- Ministério Público Portugal, Carta Social Europeia Revista, in: <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/carta-social-europeia-revista-20> (20.10.2020).
- Council of Europe, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2018, in: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (26/10/2020).
- Conclusions 2009 – Portugal – Article 13-1, in: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22tabview%22:\[%22document%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%222009/def/PRT/13/1/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22tabview%22:[%22document%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%222009/def/PRT/13/1/EN%22]}) (26.10.2020).
- Conclusions 2013 – Portugal – Article 13-1, in: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22tabview%22:\[%22document%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%222013/def/PRT/13/1/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22tabview%22:[%22document%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%222013/def/PRT/13/1/EN%22]}) (25.10.2020).
- Conclusions 2017 – Portugal – Article 13-1, in: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCArticle%22:\[%2213-01-000%22\],%22ESCStateParty%22:\[%22PRT%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%222017/def/PRT/13/1/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCArticle%22:[%2213-01-000%22],%22ESCStateParty%22:[%22PRT%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%222017/def/PRT/13/1/EN%22]}) (27.10.2020).