



24

PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Sua Excelência
o Secretário de Estado
da Solidariedade e da Segurança Social
Praça de Londres n.º 2 -15.º
1049-056 LISBOA

BMAI2014 005107

por protocolo

Nossa referência
Proc.º Q-3094/13 (A3)

Assunto: Queixa apresentada na Provedoria de Justiça no interesse das beneficiárias Maria João do Carmo Valadas Coriel (NISS10098313707) e Rosa da Conceição Gomes de Araújo (NISS 10291089607). Aplicação da redução de 10% prevista no art. 28º, nº 2, do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3/11 nos casos em que o montante do subsídio de desemprego inicial atribuído aos beneficiários seja igual ou inferior ao IAS.

Senhor Secretário de Estado, Excelência,

O Provedor de Justiça foi oportunamente confrontado com duas queixas no âmbito das quais se suscita a questão da aplicação da redução de 10% prevista no art. 28º, nº 2, do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3/11 (com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 64/2012, de 15/03), nos casos em que o montante do subsídio de desemprego inicial atribuído aos beneficiários seja igual ou inferior ao Indexante de Apoios Sociais (IAS).

Trata-se, mais concretamente, das beneficiárias Maria João do Carmo Valadas Coriel (NISS 10098313707) e Rosa da Conceição Gomes de Araújo (NISS 10291089607) às quais foram atribuídas prestações de desemprego nos montantes mensais de €416,70¹ e a € 419,22, respetivamente.

Através da notificação de deferimento da prestação, foram as beneficiárias informadas de que *“o montante atribuído seria reduzido em 10% a partir do 181º dia”*, o que, efetuados os devidos cálculos, implica que as beneficiárias, a partir do 181º dia de concessão das respetivas prestações, passassem a auferir valores inferiores ao do IAS, mais concretamente, € 375,03 e € 377,29, respetivamente.

Questionam as interessadas a legitimidade da aplicação da referida norma – que prevê a redução e 10% do valor do subsídio a partir do 181º dia da respetiva

¹ Presumindo tratar-se de uma situação subsumível no preceituado no art. 29º, nº 3, do Decreto-Lei nº 220/2006, de 03/11.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

atribuição – nos casos em que o montante do subsídio de desemprego inicial atribuído aos beneficiários seja igual ou inferior ao Indexante de Apoios Sociais (IAS), tendo em conta, por um lado, o preceituado na parte final do art. 29º, nº 1, do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3/11, e, por outro, o determinado no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013, na parte em que decretou a inconstitucionalidade do artigo 117º, nº 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 (OE 2013).

Com vista ao cabal esclarecimento e resolução da situação reclamada, a Provedoria de Justiça não deixou de auscultar previamente o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., o que fez através do ofício com a refª nº 9773, de 09/08/2013, ao qual aquele Instituto respondeu por mensagem de correio eletrónico de 20/08/2013. Para melhor elucidação de V.Exa., permito-me juntar cópia da correspondência trocada com aquele Instituto.

Contudo, analisada a mensagem de correio eletrónico remetida pelo Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., conclui-se que a mesma não responde de forma adequada e cabal aos argumentos adiantados pela Provedoria de Justiça.

Salvo o devido respeito, o entendimento adotado pelos serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. – e confirmado pelo respetivo Conselho Diretivo – não está manifestamente de acordo com a letra e o espírito do Decreto-Lei nº 220/2006, de 03/11, nem tão-pouco com o enquadramento normativo que o enforma.

Reiterando os argumentos adiantados por este órgão do Estado no ofício oportunamente remetido ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., dir-se-á que o artigo 28º do referido diploma legal estabelece as regras gerais relativas ao montante do subsídio de desemprego a atribuir aos beneficiários, bem como a fórmula a que deve obedecer o respetivo cálculo.

Na parte que agora nos interessa, determina o referido preceito que o montante diário do subsídio de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência e que tal montante diário é reduzido em 10% após o 181º dia de concessão.

Seguidamente vem o art. 29º determinar os limites, máximo e mínimo, do montante do subsídio de desemprego, fixado, em termos gerais, no artigo que o precede.

Deste modo, e com base na interpretação sistemática do diploma, dir-se-á, desde logo, que as regras constantes do art. 29º – que impõem limites máximos e mínimos ao montante do subsídio de desemprego – prevalecem sobre as fixadas, em termos gerais, no art. 28º.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Assim sendo, será de concluir que, quer o valor do subsídio de desemprego inicialmente atribuído aos beneficiários, quer a regra da respetiva redução ao fim do 181º dia da concessão, têm que respeitar os limites estipulados no art. 29º do referido diploma legal.

Ora, como acima se referiu, o art. 29º deste diploma vem fixar os limites mínimo e máximo do montante do subsídio de desemprego, determinando que:

- “1 - O montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior a duas vezes e meia o valor do indexante dos apoios sociais (IAS) nem inferior ao valor desse indexante, sem prejuízo do disposto nos números seguintes. [sublinhados nossos]*
- 2 - O montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior a 75 % do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio de desemprego, sem prejuízo do disposto na parte final do n.º 1.*
- 3 - O montante mensal do subsídio de desemprego não pode, em qualquer caso, ser superior ao valor líquido da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio de desemprego.*
- 4 - (...)”*

No que se refere ao limite mínimo do subsídio de desemprego, resulta clara e inexoravelmente do referido preceito que o mesmo não pode ser inferior ao IAS².

Deste modo, e relativamente ao caso que ora nos ocupa, será forçoso concluir que quando o valor inicial do subsídio de desemprego corresponda ao do IAS (ou seja inferior a este por estar em causa uma situação subsumível no nº 3 do preceito em análise), não pode haver lugar à redução dos 10% a que se refere o art. 28º, nº 2, do mesmo diploma, não sendo legalmente possível que, da referida redução, possa resultar uma prestação de desemprego inferior ao IAS.

Nessa medida não se compreende a afirmação do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. no sentido de que *“(...) incidindo a redução dos 10% sobre o montante diário do subsídio de desemprego, uma vez que a lei não salvaguarda observância daqueles limites após a redução, o valor diário do subsídio após a aplicação daquela redução pode ser inferior, quer ao limite máximo, quer ao limite mínimo, do montante mensal do subsídio de desemprego”*.

² Exceto quando o valor líquido da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio de desemprego for inferior ao IAS, caso em que, atuando a referida norma de salvaguarda, o montante do subsídio de desemprego será igual ao valor da remuneração de referência.



27

PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Com efeito, para além de não ser devidamente perceptível o alcance de tal afirmação, resulta claro do acima exposto que o legislador não teve necessidade de salvaguardar expressamente a observância de tais limites após a redução prevista no art. 28º, nº 2, precisamente porque, face à inserção sistemática dos preceitos, os referidos limites (mínimo e máximo) previstos no artigo 29º aplicam-se – na falta de norma que expressamente determine o contrário – a todos os valores calculados nos termos do artigo que o precede (art. 28º). Não há, pois, necessidade de salvaguarda expressa de tais limites já que a mesma decorre diretamente do artigo 29º, o qual se aplica a todo o regime de cálculo constante do artigo que o precede.

Acresce que esta interpretação, para além ser aquela que, manifestamente, resulta da inserção sistemática dos preceitos é, seguramente, aquela que melhor corresponde, não só à *ratio legis* do diploma em concreto, mas também à de todo o ordenamento jurídico que o enquadra.

Sublinhe-se, aliás, que o referido entendimento corresponde, clara e inequivocamente, àquele perfilhado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão nº 176/2013 (que declarou a inconstitucionalidade do artigo 117º, nº 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12), em que refere:

“(…)o montante diário do subsídio de desemprego, fixado em 65% da remuneração de referência e já reduzido em 10% a partir de 180 dias de concessão (artigo 28º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na redação do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março), não pode ser inferior, em regra, ao valor do indexante dos apoios sociais (artigo 29º, n.º 1), que se encontra fixado atualmente em €419,22 (artigo 79º da Lei n.º 64-B/2011, de 20 de dezembro)”. [sublinhados nossos]

Acresce referir que é clara a intenção do legislador de considerar o valor do IAS como correspondendo a um mínimo de sobrevivência condigna, socialmente adequada à situação que a prestação em causa pretende reparar.

A este propósito, não posso deixar de citar o referido Acórdão do Tribunal Constitucional que, embora sindicando uma norma distinta daquela que ora nos ocupa, evidencia a necessidade de impedir que o montante do subsídio de desemprego possa, de algum modo, resultar num valor inferior ao do IAS:

“(…) Sabe-se que através da atribuição de prestações sociais por doença ou desemprego, o que se tem em vista não é assegurar os mínimos vitais de cidadãos em situação de carência económica e contribuir para a satisfação das suas necessidades essenciais, mas antes garantir, no âmbito do sistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, o pagamento de prestações pecuniárias destinadas a



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

compensar a perda da remuneração por incapacidade temporária para o trabalho ou impossibilidade de obtenção de emprego.

Os limites mínimos que o legislador fixa para essas prestações compensatórias, ainda que não tenham por referência os critérios de fixação do salário mínimo nacional, não deixam de constituir a expressão de um mínimo de existência socialmente adequado.
[sublinhados nossos].

No caso, a norma sindicada, ao instituir a contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego, não salvaguardou a possibilidade de a redução do montante que resulta da sua aplicação vir a determinar o pagamento de prestações inferiores àquele limite mínimo, não garantindo o grau de concretização do direito que deveria entender-se como correspondendo, na própria perspectiva do legislador, ao mínimo de sobrevivência de que o beneficiário não pode ser privado”.

Será importante sublinhar que não está aqui em causa a bondade da norma constante do artigo 28º, nº 2, do mencionado diploma, designadamente tendo em vista o respetivo propósito de incentivar a procura ativa de emprego por parte dos beneficiários de prestações de desemprego. Contudo, tal objetivo não pode ser entendido cegamente, sobrepondo-se a valores sociais de superior dignidade e que o legislador não quis deixar de acautelar.

Finalmente cumpre fazer notar que a medida de salvaguarda em apreço não consubstancia uma desigualdade “contrária ao espírito de justiça social”, conforme refere o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. É precisamente a necessidade de garantir uma real justiça social que impõe a existência de diferenciações ou a introdução de discriminações positivas capazes de corrigir desigualdades sociais originárias.

Em face do exposto, será de concluir que não é correto o procedimento seguido pelos Centros Distritais desse Instituto – e evidenciado nos dois casos concretos relatados – no sentido de aplicar a redução de 10% a que se refere o art. 28º, nº 2, do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3/11 (com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 64/2012, de 15/03), nos casos em que o montante do subsídio de desemprego inicial atribuído aos beneficiários, seja igual ou inferior ao Indexante de Apoios Sociais (IAS).

Deste modo, solicito a melhor colaboração de V. Exa. no sentido de:

- a) Determinar a reapreciação das situações concretas em apreço e, em conformidade, não aplicar às beneficiárias a redução de 10% a que se refere o art. 28º, nº 2, do Decreto-Lei nº 220/2006, de 03.11 (com a redação que lhe



29

PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

foi dada pelo Decreto-Lei nº 64/2012, de 15/03), garantindo-se a manutenção do montante de subsídio de desemprego que lhes foi inicialmente atribuído.

- b) Serem dadas indicações ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. para que emita orientação técnica que harmonize procedimentos nos diversos Centros Distritais quanto à questão em apreço, garantindo que a redução de 10% ao montante diário do subsídio de desemprego, prevista no art. 28º, nº 2, do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3/11 (com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 64/2012, de 15/03), não seja aplicada nos casos em que o montante do subsídio de desemprego inicial atribuído aos beneficiários seja igual ou inferior ao Indexante de Apoios Sociais (IAS).

Mais solicito que, com a brevidade possível, seja comunicada a este órgão do Estado as providências tomadas sobre o assunto.

Certo de que V.Exa. não deixará de conferir o devido acompanhamento a este problema, queira aceitar, Senhor Secretário de Estado, os meus melhores cumprimentos, *também pessoais,*

O Provedor-Adjunto

Jorge Miranda Jacob

Anexo: - cópia do ofício da Provedoria de Justiça com a refª nº 9773, de 09/08/2013;
- cópia da mensagem de correio eletrónico do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., datada de 20/08/2013.