

## Solidariedade social e solidariedade familiar – considerações sobre do novo “complemento solidário para idosos”

PAULA TÁVORA VÍTOR  
*Universidade de Aveiro*

### 1. Introdução

As relações entre solidariedade familiar e solidariedade social têm-se tornado uma questão cada vez mais debatida, devido às mudanças que as sociedades ocidentais enfrentam.

Na verdade, estas sociedades vivem actualmente alterações demográficas, que se projectam nas estruturas sociais. O grupo classificado como “pessoas idosas” apresenta sinais de um crescimento progressivo<sup>1</sup>, reclamando a satisfação de novas e maiores necessidades. Daí que se levante a questão de saber quem a elas vai responder.

No século passado, o Estado assumiu de forma crescente uma série de encargos face a diversos “riscos sociais”, incluindo a “velhice” e a dependência a ela associada. Hoje, porém, enfrentamos a chamada “crise do Estado Providência”<sup>2</sup>, ligada a um crescimento

---

<sup>1</sup> Acerca dos dados demográficos portugueses, ver *O Envelhecimento em Portugal – situação demográfica e sócio-económica recente das pessoas idosas*, 2002, in [www.ine.pt](http://www.ine.pt).

<sup>2</sup> Em Portugal, todavia, Boaventura Sousa Santos e Sílvia FERREIRA consideram que será mais correcto classificar o Estado como um “Quase Estado-Providência”, já que a ideia de Estado-Providência, inserida no modelo sul europeu, nunca foi totalmente desenvolvida. Boaventura Sousa Santos; Sílvia FERREIRA – “A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes”, in *Risco Social e incerteza – Pode o Estado recuar mais?*, (org. Pedro Hespanha; Graça Carapineiro), Afrontamento, p. 185 ss. De acordo com

difficilmente sustentável da sua estrutura. Face à crise de contornos políticos e económicos que hoje enfrenta, o Estado reclama outras contribuições, nomeadamente das famílias, para continuar a prosseguir os seus deveres.

Todavia, também a família se debate com mudanças estruturais e funcionais que põem em causa os modelos considerados pelo direito. Por um lado, se é certo que a noção de família que domina as modernas sociedades é a da “pequena família”<sup>3</sup>, existem campos em que ainda se afirma a dinâmica da família alargada. Por outro lado, novas figuras, como a união de facto, surgem no direito actual para responder a ideais emergentes, enquanto se exige de forma mais intensa que a família assuma funções que tendem a ser abandonadas, como seja a protecção das pessoas idosas<sup>4</sup>.

Assim, a solidariedade em relação às pessoas idosas encontra-se numa situação de desequilíbrio; os seus “prestadores” (a família e o Estado) assumem um papel mais fraco, enquanto que os seus “beneficiários” (as pessoas idosas) são um grupo cada vez mais relevante. Daí que se reclame a intervenção do direito, criando uma regulação eficaz das relações entre família e Estado no que diz respeito à assistência àquele grupo.

Esta necessidade foi já sentida pelo legislador português, que recentemente criou um novo instrumento – o “complemento solidário para idosos” (CSI) (Decreto-lei n. 232/2005, de 29 de Dezembro). O núcleo do regime do CSI são as relações entre solidariedade familiar e solidariedade social. Tais ligações no âmbito deste regime serão o objecto deste breve estudo.

Ilídio da NEVES, “parece contraditório falar de crise do Estado-Providência num país que de facto ainda não chegou a esse estágio”, devido à falta de investimento em programas de protecção social. Ilídio da NEVES – “Alguns problemas sobre a reforma da Segurança Social”, in *Intervenção Social*, 17/18, Dez 1998, p. 250.

<sup>3</sup> F. M. Pereira COELHO; Guilherme de OLIVEIRA – *Curso de Direito da Família*, vol. I, 3. Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 145.

<sup>4</sup> V. Guilherme de OLIVEIRA, “Transformações do Direito da Família”, in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 763 ss., p. 779.

## 2. Solidariedade social e solidariedade familiar no “complemento solidário para idosos” (CSI)

### 2.1. A perspectiva portuguesa acerca da solidariedade social e da solidariedade familiar

O posição-regra do sistema português quanto ao problema da satisfação das necessidades próprias de cada indivíduo, traduz-se num “princípio de auto-financiamento”<sup>5</sup>. Todavia, quando este princípio falha, o direito criou uma série de soluções que visam garantir a cada cidadão os meios suficientes para garantir a sua subsistência<sup>6</sup>; tanto impondo obrigações familiares como concedendo atribuições patrimoniais de origem estadual.

Na verdade, apesar de a ideia de solidariedade familiar não se limitar às obrigações de alimentos entre familiares, este instrumento jurídico é, possivelmente, a sua mais forte manifestação.

O artigo 2009.º do Código Civil impõe ao cônjuge, a determinados parentes (ascendentes, ascendentes, irmãos, tios) e afins (o padrasto e a madrasta, nas condições previstas na lei) a obrigação de prestar alimentos.

Dentro deste círculo de pessoas obrigadas prestar a alimentos, podemos distinguir dois grupos diferentes. Por um lado, encontramos a obrigação de alimentos dos cônjuges e dos pais em relação aos

<sup>5</sup> Maria de Nazareth Lobato de GUIMARÃES defende que “numa sociedade baseada no trabalho, deve cada um trabalhar para se sustentar a si mesmo”. Maria de Nazareth Lobato de GUIMARÃES – “Alimentos”, in *Reforma do Código Civil*, Ordem dos Advogados, Lisboa, 1981, p. 176. De acordo com J. P. REMÉDIO MARQUES, este princípio encontra-se implícito no art. 2003.º do Código Civil. J. P. REMÉDIO MARQUES – *Algumas notas sobre alimentos (devidos a menores) “versus” o dever de assistência dos pais para com os filhos (em especial filhos menores)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 42, nota 44. Sobre este princípio no contexto espanhol, v. Jordi RIBOT IGUALADA – “Alimentos entre parentes e subsidiariedad de la protección social”, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 38 ss.

<sup>6</sup> Vários autores justificam a existência das obrigações de alimentos com base no direito à vida, consagrado no art. 24.º da Constituição da República Portuguesa. Vide Maria de Nazareth Lobato de GUIMARÃES, *ob. cit.*, p. 173, Adriano Vaz SERRA – “Obrigação de alimentos”, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 108, Julho, 1961, p. 19 e assumindo uma posição contrária, J. P. Remédio MARQUES, *Algumas notas ...cit.*, p. 42, nota 44.

filhos<sup>7</sup>; por outro lado, existem relações jurídicas que se estabelecem entre outros familiares<sup>8</sup>.

Estes grupos apresentam regimes diferentes, que assentam em bases distintas. No primeiro grupo, temos uma “solidariedade consentida” que deriva tanto do casamento como da procriação<sup>9</sup>. No segundo grupo, não estamos perante tal consentimento e, por consequência, as obrigações que nele emergem não são tão fortes. É aqui que podemos encontrar os ascendentes como beneficiários, *i.e.*, a categoria que podemos relacionar de forma mais directa com as pessoas idosas.

Qual o fundamento desta obrigação?

Alguns defendem que as obrigações de alimentos dos filhos em relação aos seus progenitores se baseiam num dever de gratidão<sup>10</sup>. Outros reclamam que estas específicas ligações interpessoais influenciam mutuamente as opções de vida. Finalmente, surge-nos a solidariedade familiar<sup>11</sup>.

Todavia, apesar da existência de instrumentos jurídicos que consagram um direito a exigir alimentos dos referidos familiares, os credores da obrigação alimentícia, por regra, não a reclamam. Assim se compreende a razão pela qual os ordenamentos jurídicos de vários países, incluindo o português, prevêm mecanismos para o Estado promover o exercício do direito de acção nestas hipóteses ou vão ainda mais longe, consagrando meios para recuperar as quantias já adiantadas pelo próprio Estado. Estas são manifestações da subsidiariedade da solidariedade social<sup>12</sup> que será possível encontrar no regime do CSI.

<sup>7</sup> A obrigação dos pais em relação aos filhos menores e a obrigação de alimentos entre cônjuges aparecem como relações especiais. J. P. Remédio MARQUES, *Algumas notas... cit.*, p. 21 e 23.

<sup>8</sup> Jordi RIBOT IGUALADA – “El fundamento de la obligación legal de alimentos entre parientes”, in *Anuario de Derecho Civil*, Tomo LI, Fascículo III, Julio-septiembre, 1998, p. 1107, Robert VIGNEAU – “Les rapports entre solidarité familiale et solidarité sociale en droit comparé”, in *Revue Internationale de Droit comparé*, 51. année, n. 1, Janvier-Mars, 1999, p. 56, 81.

<sup>9</sup> Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, p. 1125 and Robert VIGNEAU, *ob. cit.*, p. 65.

<sup>10</sup> Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, p. 1126, 1127.

<sup>11</sup> Jordi RIBOT IGUALADA, *ob. cit.*, afasta a solidariedade familiar como fundamento destas obrigações. Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, p. 1112 e 1135.

<sup>12</sup> Robert VIGNEAU, *ob. cit.*, p. 66

## 2.2. Fundamentos e objectivos

O Decreto-lei n. 232/2005, de 29 de Dezembro<sup>13</sup>, criou o CSI como *complemento* a um rendimento base, que inclui tanto pensões como outros rendimentos, e apresenta-o como um *instrumento de combate à pobreza*.

No seu preâmbulo, a justificação para o CSI apreça fortemente ancorada em dados sociológicos, que o legislador apresenta de forma a enquadrar os seus beneficiários (as pessoas idosas) como alvos privilegiados de situações de pobreza.

O CSI é apresentado como instrumento de “reconfiguração da política de mínimos sociais para os idosos”. Encontra o seu fundamento num Princípio de Justiça Social e destina-se a dar um diferente tratamento a situações distintas no que diz respeito aos “recursos monetários globais de cada idoso”. Na verdade, como claramente se sublinha, apesar de as receitas deste grupo social provirem essencialmente de pensões, existem *outras fontes de rendimento* que podem assumir um peso significativo nos recursos globais de cada indivíduo.

A alternativa seria prosseguir a mesma estratégia em vigor até ao momento, segundo a qual se distribuem, sem fazer diferenciação, os recursos disponíveis. De facto, o CSI insere-se no subsistema de solidariedade da Segurança Social, que compreende o regime não-contributivo, cujas técnicas clássicas para garantir um rendimento mínimo consistem na atribuição de um montante fixo<sup>14</sup>. Todavia, e aqui encontramos o núcleo do nosso problema, o Estado encontra-se a viver a conhecida crise financeira, pelo que não dispõe de meios suficientes para gerar aumentos significativos nestes montantes. Daí que uma luta efectiva contra a pobreza só possa ser feita, de acordo com a Preâmbulo deste diploma, através da concentração de recursos nos mais necessitados.

Na sequência destas considerações, os beneficiários do CSI são, em traços largos, aqueles que recebem pensões de velhice ou de sobrevivência ou equivalentes, vivendo em território português<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Todas as disposições legais que não estejam identificadas pertencem a este diploma.

<sup>14</sup> Ilídio das NEVES – *Direito da Segurança Social*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, p. 38.

<sup>15</sup> V. artigo 3.º, n. 2.

(artigo 2), com idade superior a 65 anos (artigo 4) e cujos recursos se encontrem abaixo do valor de referência que é definido para a atribuição do CSI (artigo 9).

O mote para a implementação do CSI é o Princípio da Igualdade, na sua vertente de “igualdade material através da lei”, “devendo tratar-se por “igual o que é igual e desigualmente o que é desigual”. Todavia, este tipo de discriminação tem de respeitar a *proibição geral do arbítrio*, *i.e.*, deve estar sempre ancorado num critério material objectivo<sup>16</sup>. No caso do CSI, este critério material são as efectivas diferenças de rendimento que as pessoas idosas que reclamam prestações do Estado.

Mas como é que o Estado pretende atingir o objectivo traçado pelo regime legal do CSI?

Propõe-se da coordenação das obrigações do Estado com as obrigações de “**todos** os que podem e devem contribuir para melhorar a qualidade de vida dos idosos, **designadamente as suas famílias**”. Assim, parece que este instrumento vai responsabilizar pela “qualidade de vida dos idosos”, não só os membros das famílias, mas também outros sujeitos<sup>17</sup>. No entanto, ao analisarmos as disposições deste diploma, verificamos que é a família, nomeadamente os filhos, que é responsabilizada. E, na realidade, se é certo que o papel das contribuições dos filhos no âmbito deste regime pode já gerar dúvidas, estas adensam quando as obrigações atingem quem não apresente o mesmo tipo de veículo com o beneficiário do CSI. De facto, podemos interrogar-nos se o apoio na família para realizar o objectivo do Decreto-lei n.º 232/2005, o combate à pobreza, é uma medida legítima. Este é, sem dúvida, um objectivo colectivo, devendo ser prosseguido através de meios colectivos<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> J.J. Gomes CANOTILHO – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7. Ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 427, 428.

<sup>17</sup> No contexto português, a família e outras categorias de pessoas, nomeadamente, a “vizinhança”, nunca estiveram alheados da protecção da pessoas em risco. Na verdade, a nossa estrutura social e a fragilidade do nosso Estado-Providência terá criado a realidade a que Boaventura de Sousa SANTOS chamou a “sociedade-providência”. Boaventura de Sousa SANTOS – “Sociedade-Providência ou Autoritarismo estatal”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 42, Maio, 1995, p. 1

<sup>18</sup> Esta questão foi já equacionada por Maria de Nazareth Lobato de GUIMARÃES em relação às obrigações de alimentos, quando se pergunta “*como aparece endossado à família um problema de toda a sociedade?*”. Maria de Nazareth Lobato de GUIMARÃES, *ob. cit.*, p. 176. Ver também, Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, p. 1135.

Não devemos esquecer que a Constituição da República Portuguesa elege o Princípio da democracia económica, social e cultural (artigo 2.º CRP) como estruturante do nosso sistema<sup>19</sup>. Este princípio impõe tarefas para o Estado, incluindo a obrigação de organizar um sistema de segurança social que proteja os cidadãos na doença e na velhice (artigo 63.º, n. 3 CRP). Acresce que os direitos económicos, sociais e culturais se encontram sujeitos ao *princípio da proibição do retrocesso social*. No caso do Decreto-lei n.º 232/2005, podemos perguntar-nos se impõe estas obrigações à família, em detrimento do Estado, irá contra este princípio. Parece, no entanto, que não haverá aqui um verdadeiro retrocesso, já que esta proibição se dirige aos *direitos adquiridos* e, a meu ver, o *núcleo essencial* do direito à segurança social não será aqui afectado de forma desproporcionada<sup>20</sup>.

### 2.3. As ligações entre solidariedade familiar e solidariedade social no regime legal do CSI

O núcleo do Decreto-lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro, são as relações entre solidariedade social e solidariedade familiar. A solidariedade familiar é apresentada como “forma de expressão de uma responsabilidade colectiva e instrumento de materialização da coesão social”. Logo, para determinar o montante do CSI que cada pessoa idosa pode receber são considerados os efeitos da “solidariedade familiar” nos recursos globais daquela.

Deste modo, o Estado prossegue o seu objectivo de garantir a este grupo de pessoas meios suficientes para sobreviver, ao mesmo tempo que cria mecanismos para limitar as suas próprias contribuições e assim evitar maiores despesas.

Este fim prosseguido em quatro frentes:

- a) *Na determinação dos recursos do requerente, que toma em consideração o rendimento do seu agregado familiar, bem como o rendimento dos seus filhos;*

<sup>19</sup> J.J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional...cit.*, p. 335.

<sup>20</sup> Acerca destes conceitos, v. J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional...cit.*, p. 339.

- b) Na declaração de que o requerente irá reclamar alimentos quando o filho se recuse a apresentar a sua declaração de rendimentos;
- c) Na declaração de que o requerente irá exercer os seus direitos a outras prestações da Segurança Social e direitos de crédito sobre terceiros
- d) Na sub-rogação nos direitos do requerente.

a) Determinação dos recursos do requerente, que toma em consideração o rendimento do seu agregado familiar, bem como o rendimento dos seus filhos

O legislador considera que a situação das pessoas idosas que vivem sós ou com famílias de baixos rendimentos é diferente da situação daquelas com famílias de rendimentos altos.

Consequentemente, de modo a beneficiar do CSI, a determinação dos recursos do requerente tem de ser feita tomando em conta o seu rendimento e o do seu cônjuge ou de pessoa que com ele viva em união de facto, bem como a “solidariedade familiar”, que considera os rendimentos dos filhos, atendendo às “dimensões e características dos agregados” (artigo 6.º, 1 e 2 do Decreto-lei n.º 232/2005)<sup>21</sup>.

- i) Quanto ao primeiro elemento, o conceito de agregado familiar que é utilizado pelo diploma em análise (artigo 5.º) é mais lato do que o círculo de relações familiares que é apresentado pelo Código Civil. Tal deve-se à inclusão, ao lado do cônjuge, da pessoa que com ele viva em união de facto<sup>22</sup>. E apresenta-se como mais restrito que o conceito de agregado familiar tido em conta, por exemplo, pelo Código do IRS ou pelo regime do rendimento social de inserção<sup>23</sup>,

<sup>21</sup> O montante global da “solidariedade familiar” resulta da soma de todos os componentes da “solidariedade familiar” apurados para cada um dos filhos (artigo 7.º, n. 7 do Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de Fevereiro)

<sup>22</sup> Sobre a união de facto como relação parafamiliar, v. v. F. M. Pereira COELHO; Guilherme de OLIVEIRA – *Curso de Direito da Família*, vol. I, 3. Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 107.

<sup>23</sup> V. artigo 13.º do Código do IRS e artigo 5.º do Lei 13/2003, de 21 de Maio.

porque ignora outras pessoas que também poderão viver com o requerente<sup>24</sup>.

Deste modo, o legislador cria uma situação desfavorável ligada à união de facto, já que esta situação pode contribuir para diminuir as importâncias recebidas a título de CSI, uma vez que se considera o rendimento da pessoa que com ele viva em união de facto. Tal contradiz a intenção geral apontada pelas normas que dizem respeito à união de facto que são maioritariamente, embora não exclusivamente, regras de protecção.

- ii) No que diz respeito ao segundo elemento que é tomado em consideração na determinação do rendimento do requerente, o legislador refere-se ao rendimento dos seus filhos, que se encontram legalmente obrigados a prestar alimentos – artigo 2009.º CCiv (artigo 6.º). Assim, em primeiro lugar, apercebemo-nos que o legislador pretendeu ligar a ideia de “solidariedade familiar” às obrigações de alimentos previstas pelo Código Civil. Deste modo, recorreu a institutos já consolidados para instituir novas e diferentes exigências. Todavia, para os efeitos do regime do CSI, o legislador reconhece que o círculo de obrigados traçado pelo artigo 2009.º CCiv é demasiado lato. Assim, restringe-o apenas aos descendentes no primeiro grau, ou seja, os filhos. No entanto, de acordo com o artigo 7.º, n. 2 do Decreto-lei n.º 232/2005 (e artigo 7.º, n. 1 do Decreto Regulamentar 3/2006), entre os elementos que devem ser tidos em conta na determinação dos recursos do requerente, encontramos os “rendimentos dos agregados fiscais dos filhos”, que é um conceito mais abrangente do que o de “rendimento do filho”, a que se refere o artigo 6.º. A definição de agregado fiscal pode encontrar-se no Código do IRS, por remissão do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/2006, e inclui, entre outros, os cônjuges ou ex-cônjuges, bem como os

<sup>24</sup> Artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 3/2006 afina este conceito, torna-o mais preciso ao excluir os cônjuges judicialmente separados de pessoas e bens.

seus dependentes (artigo 13.º do Código do IRS). Deste modo, o rendimento que é tido em consideração é não só o dos filhos, mas também dos cônjuges destes, que não estão obrigados a prestar alimentos (*cf.* artigo 2009.º CCiv)<sup>25</sup>. Acresce que não poderemos esquecer que o rendimento do agregado fiscal considerado no artigo 7.º do Decreto-lei n.º 232/2005 e no artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 3/2006 não coincide com o património dos cônjuges. Por esta razão, podemos encontrar o património do cônjuge que não é filho do requerente a ser tomado em conta na determinação da solidariedade familiar.

No contexto de outra (a clássica) expressão de “solidariedade familiar” – as obrigações de alimentos – um problema semelhante foi já abordado. Na verdade, no “Anteprojecto Braga da Cruz”<sup>26</sup>, o Autor considerava que é da responsabilidade comum dos cônjuges a obrigação de alimentos em relação aos descendentes do outro, mas, em relação a outros parentes é já não se vê que exista o mesmo imperativo de ordem moral a exigir que a elas fique vinculado também o outro cônjuge. Nesta linha de pensamento, quando o credor vive em economia separada, o devedor deve ser responsabilizado exclusivamente pelas transferências monetárias para pagar a sua dívida. Todavia, Braga da Cruz defende que se o credor da obrigação de alimentos participa na economia doméstica do casal, estas despesas são um encargo normal da vida familiar (*cf.* actual artigo 1691.º, b) do Código Civil) e, portanto, tratar-se-á de dívidas da responsabilidade de ambos os cônjuges. De acordo com o artigo 1695.º do Código Civil, por essas dívidas respondem os bens comuns do casal e, na falta ou insuficiência deles, solidariamente, os bens próprios de qualquer dos cônjuges.

<sup>25</sup> O cônjuge do filho é afim do requerente (*cf.* artigo 1584.º CCiv) e os afins que são considerados no elenco do artigo 2009.º são apenas “o padrasto e a madrasta, relativamente a enteados menores que estejam, ou estivessem no momento da morte do cônjuge, a cargo deste” (artigo 2009.º, n.º1, f) CCiv). Quanto aos dependentes, estes podem não ostentar qualquer vínculo de natureza familiar com o requerente, mas os rendimentos por estes auferidos não terão grande expressão no âmbito do agregado familiar.

Ainda que a referência feita se aplique apenas ao rendimento dos filhos, teremos ainda de nos perguntar se será legítimo, numa era em que os ideais individualistas assumem um papel central, considerar que se pode contar com recursos que extravasem os da família nuclear. É certo que se pode reclamar que na sua raiz encontramos obrigações impostas pelo direito. Todavia, estas obrigações assim impostas são fundamento para reclamar um “montante de alimentos” que é determinado considerando diferentes factores, distintos daqueles que são considerados nesta sede. Na verdade, para efeitos do regime do CSI, as obrigações que derivam da “solidariedade familiar” não se identificam com as obrigações de alimentos.

Na verdade, a ideia de “solidariedade familiar” no âmbito deste regime está directamente relacionada com a parte do rendimento dos filhos que contribuirá para o agregado familiar dos seus pais. O artigo 7.º, n. 9 do Decreto Regulamentar n.º 3/2006 considera que também as contribuições dos filhos que são feitas através de transferências monetárias (artigo 26.º, 2 do Decreto Regulamentar n.º 3/2006) ou de pagamento de equipamentos sociais estão incluídos (artigo 25.º, n. 5 do Decreto Regulamentar n.º 3/2006).

Não devemos esquecer que, embora esta última possibilidade seja uma prática usual, transferências monetárias entre agregados familiares já não o serão. À semelhança de outros países do sul da Europa, no contexto português, o apoio em relação às pessoas idosas é normalmente exercida através do acolhimento na casa de família dos filhos<sup>27</sup>.

Será o “rendimento por adulto equivalente” do agregado fiscal de cada filho que determinará, em último caso, o montante considerado a título de “solidariedade familiar” (ou a exclusão do CSI). Este componente é determinado através de uma fórmula matemática<sup>28</sup> e integrado num escalão de rendimentos.

Nas situações em que o rendimento dos filhos atinge o 4.º escalão de rendimentos (o grau mais elevado da escala) o direito de requerer o CSI é totalmente excluído (artigo 7.º, n. 6 do Decreto

<sup>26</sup> Braga da Cruz, “Capacidade patrimonial dos cônjuges (Anteprojecto dum título do futuro Código Civil”, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 69, 1957, p. 396.

<sup>27</sup> *Cf.* www.felicie.org.Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...* cit., p. 1143.

<sup>28</sup> *Cf.* artigo 7.º do Decreto Regulamentar n. 3/2006.

Regulamentar n. 3/2006). Deste modo, ao ter em conta o rendimento dos filhos, de forma a diminuir ou excluir o pagamento do CSI, o Estado não chega a efectuar qualquer pagamento, o que é mais seguro do que pagar e vir a exigir reembolso mais tarde<sup>29</sup>.

Através desta prática, apercebemo-nos da existência de um sistema rígido de determinação da “solidariedade familiar” para efeitos do regime do CSI, ao contrário da determinação judicial das obrigações de alimentos. Nesta situação, o juiz considera, *in casu*, tanto as necessidades do requerente como os meios de quem os tem de prestar (artigo 2004.º CCiv).

Como irá o Estado determinar as componentes dos “recursos gerais” do requerente?

No que diz respeito à prova, é dever do requerente facultar todos os meios necessários à determinação da situação patrimonial, económica e financeira do seu agregado familiar<sup>30</sup>, bem como dos agregados familiares dos seus filhos. Todavia, esta componente de solidariedade familiar dos filhos não é tida em consideração quando a sua declaração de rendimentos não for incluída por se desconhecer o seu paradeiro (artigo 29.º, n. 1 do Decreto Regulamentar n.º 3/2006).

Acresce que, sempre que um dos filhos se recuse a facultar provas relacionadas com o rendimento do seu agregado, deve haver uma declaração que comprove esta recusa (artigo 29.º, n. 2 do Decreto Regulamentar n.º 3/2006), cuja apresentação terá as consequências que analisaremos na alínea seguinte.

*b) Declaração de que o requerente irá reclamar alimentos quando o filho recuse apresentar a sua declaração de rendimentos*

Sempre que um filho se recuse a entregar os meios de prova relativos ao rendimento do seu agregado, deve haver uma declaração a comprovar tal recusa (artigo 29.º, n. 2 do Decreto Regulamentar n.º 3/2006). Neste caso, o requerente deve declarar que está disposto a exercer o direito de alimentos em relação a este filho e a sua componente de “solidariedade familiar” não será considerada na determinação dos recursos daquele. Caso contrário, *i.e.*, se o requerente não

<sup>29</sup> Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, 1175.

<sup>30</sup> Cf. artigo 13.º, 1, b) do Decreto-lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro.

faz esta declaração ou não deduz o correspondente pedido no prazo legalmente fixado, o montante de “solidariedade familiar” deste filho será integrado no 3.º escalão de rendimentos<sup>31</sup>.

Embora o legislador não tenha querido ser demasiado severo nestas situações (integrou estes rendimentos no 3.º e não no 4.º escalão, o mais elevado)<sup>32</sup>, parte, a meu ver, de uma premissa que nem sempre será correcta. A ideia que está na base desta solução parece ser a de que existe sempre uma contribuição por parte dos filhos e que, quando se escondem os rendimentos destes, também se estarão a esconder os verdadeiros recursos do requerente, de forma a que este receba um montante superior de CSI. Todavia, esta não é necessariamente a realidade. As razões para recusar exercer o seu direito de alimentos em relação a um filho podem dever-se a diversos factores de natureza pessoal, que nem sempre serão fáceis de avaliar. Assim, esta disposição restringe severamente a possibilidade de decidir activar ou não estas obrigações familiares, ignorando a origem estritamente pessoal deste direito.

*c) Declaração de que o requerente irá exercer os seus direitos a outras prestações da Segurança Social e direitos de crédito sobre terceiros*

O Decreto-lei n. 232/2005, de 29 de Dezembro (artigo 4.º, n. 4, b) e c)) exige que o requerente declare que está disposto a exercer o direito a outras prestações da Segurança Social a que tem direito, bem como os seus créditos em relação a terceiros.

Não será difícil perceber estas exigências. No entanto, o facto de se estenderem ao cônjuge ou à pessoa que viva com o requerente em união de facto (artigo 4.º, n.º 5) levanta novas questões.

De facto, para a atribuição deste benefício impõe-se obrigações a terceiros, a pessoas que não são os beneficiários. Acresce que se impõe por esta via deveres legais ao membro da união de facto, *i.e.*, a alguém que não está ligado ao requerente por vínculos de natureza jurídica.

<sup>31</sup> Artigo 29.º, ns. 5 e 6 do Decreto Regulamentar n. 3/2006.

<sup>32</sup> Também o critério que está na base desta opção, *i.e.* a inserção no 3.º e não no 4.º escalão, não é claramente perceptível.

No caso de o requerente não reclamar estes créditos dentro do prazo legal, o direito ao CSI suspende-se (artigo 11.º) e extingue-se dois anos após ter sido suspenso (artigo 12.º).

Da sub-rogação resultará, pois, um fenómeno de substituição processual do destinatário pela entidade gestora

*d) Sub-rogação nos direitos do requerente*

É instituído um prazo (60 dias) para que o requerente reclame outras prestações da Segurança Social e outros créditos (artigo 14.º). Após esse período, caso o beneficiário do CSI não o faça, a entidade gestora (artigo 16.º) ficará sub-rogada nos direitos que o beneficiário não reclame.

Este tipo de direitos de sub-rogação não é inédito no direito português. Na verdade, no Fundo de Garantia dos Alimentos devidos a Menores (Lei n.º 75/1998, de 19 de Novembro) e no Rendimento Social de Inserção (Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio) esta figura aparece claramente. No Fundo de Garantia dos Alimentos devidos a Menores esta sub-rogação diz respeito “a todos os direitos dos menores a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respectivo reembolso” (artigo 6.º, da Lei 75/98) e no Rendimento Social de Inserção refere-se tanto a prestações da Segurança Social e à recuperação de créditos, como ao reconhecimento do direito a alimentos (artigo 16.º, da Lei 13/2003).

No caso do regime do CSI, será que este mecanismo de sub-rogação se refere ao direito a alimentos?

Numa primeira abordagem, pareceria que esta seria a sua consequência lógica, dado que um dos principais propósitos deste regime é, precisamente, activar a “solidariedade familiar”. Todavia, uma análise mais atenta dos diplomas que regulam esta matéria conduz-nos a outra solução.

A lei distingue entre a declaração através da qual o requerente se obriga a reclamar os seus créditos (tanto à Segurança Social como a terceiros) e a declaração por meio da qual se obriga a reclamar alimentos quando o filho se recusa a apresentar a sua declaração de rendimentos. Assim, a primeira declaração não se refere às obrigações de alimentos dos filhos.

Para além disso, prevêem-se consequências específicas para os casos em que não é cumprida a obrigação de reclamar alimentos – o rendimento do filho é incluído no 3.º escalão de rendimentos.

Assim, não seria possível à entidade gestora sub-rogar-se nestes direitos, já que a (hipotética) contribuição do filho será já tida em conta na determinação dos recursos do idoso.

Esta solução apresenta-se ainda como mais segura para o Estado do que a sub-rogação da entidade gestora nos direitos do requerente. Determina a redução ou exclusão do CSI, em vez de se sujeitar a uma decisão judicial, com toda a morosidade e incerteza que esta pode implicar.

Todavia, apenas as obrigações de alimentos dos filhos estariam excluídas, já que outras contribuições poderiam ser consideradas como componentes de “solidariedade familiar” dos recursos do requerente<sup>33</sup>. Assim, quanto às outras pessoas mencionados no artigo 2009.º CC, haverá sub-rogação nas suas obrigações de alimentos?

Parece que estes não estão excluídos, já que o seu caso não é objecto de regulamentação especial. Acresce que, ao analisarmos outros diplomas legais, apercebemo-nos que as obrigações de alimentos estão incluídas nos direitos de sub-rogação da Administração<sup>34</sup>.

Embora pareça que o legislador não tenha excluído as obrigações de alimentos, esta solução tem de enfrentar alguns obstáculos.

O primeiro diz respeito à natureza pessoal do direito a alimentos/obrigação de alimentos. Na verdade, estas não podem ser transferidas para os herdeiros nem do devedor nem do credor<sup>35</sup>. Devido ao carácter pessoal da obrigação de alimentos, os credores do credor desta obrigação (alimentando) não podem reclamar este direito através de uma acção indirecta (sub-rogação no direito)<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> O cônjuge também se encontra incluído no elenco do artigo 2009.º CCiv, todavia, o seu rendimento foi já considerado na determinação do rendimento do requerente.

<sup>34</sup> V. Artigo 16.º, n.s 1 e 2 da Lei n.º 13/2003, 21 de Maio (Rendimento Social de Inserção) e artigo 6.º, n. 3 da Lei 75/98, de 19 de Novembro (Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores).

<sup>35</sup> Adriano Vaz SERRA – “Obrigação de alimentos”, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 108, Julho, 1961, p. 171. Todavia Maria de Nazareth Lobato de GUIMARÃES defende que “a opção pela transmissibilidade *mortis causa* das acções de alimentos não encontra obstáculos conceituais”. Maria de Nazareth Lobato de GUIMARÃES, *ob. cit.*, p. 216.

<sup>36</sup> Adriano Vaz SERRA, *ob. cit.*, p. 174. Devido à natureza especial desta obrigação, o direito a alimentos não pode ceder-se, ser objecto de renúncia ou de compensação, nem se pode penhorar tal crédito. F. M. Pereira COELHO; Guilherme de OLIVEIRA, *Curso... cit.*, p. 747.



Assim, apesar do carácter desta obrigação, o regime do CSI concede ao Estado, que, como é claro, não preenche os requisitos para ser credor desta obrigação e está fora desta relação, o direito a reclamar alimentos<sup>37</sup>. Este obstáculo, porém, é meramente aparente, pois traduzindo-se a sub-rogação numa substituição processual, a entidade gestora exercerá o direito nos mesmos termos em que o exerceria o beneficiário.

Para além do mais, é possível que outros dos obrigados do elenco do art. 2009.º CCiv sejam onerados com o sustento do requerente de forma mais intensa do que os filhos<sup>38</sup>.

### Conclusões

O núcleo do regime do CSI centra-se fundamentalmente nas relações entre solidariedade familiar e solidariedade social e inclui manifestações de subsidiariedade da solidariedade social<sup>39</sup>.

Na verdade, o CSI traçou uma nova estratégia, nomeadamente no que diz respeito às contribuições das famílias. No intuito de determinar tais contribuições, o legislador parte de *presunções de normalidade* concernentes às relações entre pessoas idosas e os seus filhos.

No que diz respeito aos recursos do requerente, toma em conta tanto o rendimento do seu agregado familiar, considerado de forma alargada, como o rendimento do *agregado fiscal dos seus filhos*, embora esta exigência se baseie apenas na obrigação de alimentos dos filhos.

Esta solução vai no sentido inverso dos hodiernos *ideais individualistas* e é determinada de *forma abstracta*. A lei exige igualmente uma declaração de que o requerente reclamará alimentos quando o filho se recuse a apresentar a sua declaração de rendimentos. Tal exigência *limita fortemente a liberdade de activar* este mecanismo de solidariedade familiar, que deveria depender de avaliações pessoais do requerente.

<sup>37</sup> Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, p. 1146.

<sup>38</sup> VIGNEAU nota que, no direito francês, só se admitem estas acções da Administração em relação às "mais fortes" obrigações alimentícias e estas serão aquelas que se estabelecem entre cônjuges e de pais em relação aos filhos. Robert VIGNEAU, *ob. cit.*, p. 80.

Acresce que exige uma declaração de que o requerente irá reclamar os seus créditos e estende esta exigência a outros membros do seu agregado familiar.

Finalmente, concede à Administração direito de sub-rogação no exercício destes direitos, quando estes direitos não sejam reclamados.

Esta sub-rogação não abrange às obrigações de alimentos dos filhos, mas pode estender-se às obrigações de outros, o que pode criar *situações iníquas*.

Assim, por um lado, o regime do CSI assume os vínculos familiares como *fontes de financiamento*. Por outro lado, este esquema de solidariedades pretende funcionar como um travão em relação ao recurso (fraudulento) a prestações estaduais<sup>40</sup>, já que o primeiro chamamento é dirigido à família.

Deste modo, podemos perguntar-nos acerca da *adequação* destes meios para atingir os fins propostos, tendo em conta que o objectivo do CSI é claramente apresentado como um fim colectivo ("combater a pobreza") e é prosseguido (embora não exclusivamente) através de meios privados.

Para além da questão da adequação do regime do CSI para atingir os seus objectivos, também temos de considerar a *eficiência* deste tipo de instrumentos.

Ainda terá de ser provado se o direito de reembolso do Estado se traduz em efectiva poupança pelos serviços públicos, já que pode haver processos judiciais com resultados negativos para a Administração<sup>41</sup>. Todavia, a família é chamada em primeiro lugar, aquando da determinação dos recursos, o que pode evitar este inconveniente.

<sup>39</sup> VIGNEAU defende que "antes de prescrever redes de solidariedade, o legislador deve examinar" se existe uma "consciência real de pertença a uma comunidade de afectos e interesses". O autor defende que o estabelecimento de um primado entre solidariedade social e solidariedade familiar depende da determinação do sentimento de pertença em relação a uma ou outra. Assim, pode justificar-se quanto a determinadas relações familiares e não quanto a outras. Robert VIGNEAU, *ob. cit.*, p. 80 e 81.

<sup>40</sup> O mesmo raciocínio é desenvolvido por Jordi RIBOT IGUALADA no que diz respeito a mecanismos de sub-rogação. Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, p. 1146. Ver também, J. P. Remédio MARQUES, *Algumas notas... cit.*, p. 16.

<sup>41</sup> Cf. Jordi RIBOT IGUALADA, *El fundamento...cit.*, p. 1150 e *Alimentos entre parientes... cit.*, p. 153.

Também nos podemos perguntar se este esquema de solidariedade é a melhor forma de o Estado tirar o maior partido da solidariedade familiar. Outro caminho, que sem dúvida merece a nossa atenção, é o que resulta da ideia de "Ecologia da Família" apresentada por Mary Ann Glendon<sup>42</sup>. Esta sugere uma via distinta: que a políticas públicas criem condições adequadas para que as famílias desempenhem o seu papel crucial, nomeadamente no cuidado das pessoas idosas.

---

<sup>42</sup> Mary Ann GLENDON -- *THE TRANSFORMATIONS OF FAMILY LAW. State, Law, and Family in the United States and Western Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 1996, p. 308. Esta ideia é sublinhada por Guilherme de OLIVEIRA no contexto português. V. Guilherme de OLIVEIRA, *Transformações ...cit.*, p. 779.