

ACÓRDÃO Nº 296/2015

Processo n.º 1057/14

Plenário

Relator: Conselheira Catarina Sarmento e Castro

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I - Relatório

1. A Procuradora-Geral da República, nos termos do disposto nos artigos 277.º, n.º 1, 281.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea e), e 282.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 51.º a 56.º e 62.º a 66.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei do Tribunal Constitucional), e 12.º, n.º 1, alínea c) do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, vem requerer a apreciação e declaração da ilegalidade, por violação de lei com valor reforçado, das normas do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4 da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que, por último, lhes foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, bem como a apreciação e declaração da inconstitucionalidade ou da ilegalidade, por violação de lei com valor reforçado, das normas do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que, por último, lhes foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

2. Para impugnar a validade legal e constitucional das normas constantes dos preceitos acima indicados, a Requerente convoca:

a) Quanto às normas do artigo 6.º, n.º 1, al. a), e n.º 4, o disposto nos artigos 37.º, n.º 1, e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (Bases Gerais do Sistema de Segurança Social), nos termos das disposições conjugadas dos artigos 112.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, al. f), e 198.º, n.º 1, alínea c), da Constituição.

b) Quanto às normas do artigo 6.º, n.º 1, al. b), e n.º 4, e no que respeita à constitucionalidade, os artigos 1.º, 2.º, 8.º n.º 2, 12.º, n.º 1, 13.º, n.ºs 1 e 2, 15.º, n.º 1, 17.º,

18.º, n.ºs 2 e 3, 63.º, n.ºs 1 e 3, 67.º, n.º 2, alínea *a*), 69.º, n.º 1, e 165.º, n.º 1, alíneas *b*) e *f*), da Constituição, e os artigos 2.º, 22.º, 25.º, n.ºs 1 e 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como os artigos 2.º, n.º 2, 9.º, e 11.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Em relação à questão de legalidade das mesmas normas, invocam-se os artigos 37.º, n.º 3, e 40.º, n.º 2, da Lei n.º 4/2007, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º, 15.º, n.º 1, 17.º, 18.º, n.ºs 2 e 3, 63.º, n.ºs 1 e 3, 67.º, n.º 2, alínea *a*), 69.º, n.º 1, 112.º, n.º 2, 165.º, n.º 1, al. *f*), e 198.º, n.º 1, alínea *c*), da CRP.

Os fundamentos apresentados no pedido para sustentar a ilegalidade e inconstitucionalidade das normas impugnadas são, em síntese, os seguintes:

a) A parte I (Direitos e deveres fundamentais), título III (Direitos económicos, sociais e culturais), capítulo II (Direitos e deveres sociais) da Constituição integra o artigo 63.º (Segurança social e solidariedade), dispondo o seu n.º 1 que “Todos têm direito à segurança social”, sendo que o termo *todos* denota a universalidade do direito fundamental à segurança social.

b) Ou seja, à face da letra e do espírito da Constituição, a respetiva titularidade é atribuída universalmente, aos cidadãos portugueses e, ainda, aos estrangeiros e apátridas, contanto que se encontrem ou residam em Portugal.

c) Por outra parte, o artigo 15.º (Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus), na redação que lhe foi conferida, nomeadamente, pelo artigo 3.º da Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, institui o princípio da equiparação (ou do tratamento nacional), segundo o qual “Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português” (n.º 1, ao qual seguem nos n.ºs 2 a 5, certas autorrestrições, autorização para exceções legais e para equiparações, mediante condição de reciprocidade).

d) A jurisprudência constitucional, de modo reiterado e uniforme, e a doutrina imputam a maior latitude a tal cláusula de equiparação, abrangendo os direitos de título constitucional, internacional e legal.

e) Com efeito, os direitos referidos no artigo 15.º n.º 1, da Constituição não são apenas os direitos

fundamentais [de título constitucional ou legal], os direitos, liberdades e garantias ou os direitos constitucionalmente garantidos, mas também os consignados aos cidadãos portugueses na lei ordinária (Acórdão n.º 72/2002, n.ºs 3 e 4, do Tribunal Constitucional, assim fazendo o ponto do precedente então existente, nomeadamente o firmado no Acórdão n.º 423/2001, n.º 83).

f) E, sempre em sede da parte I (Direitos e deveres fundamentais), título I (Princípios gerais), está colocado o artigo 16.º (Âmbito e sentido dos direitos fundamentais) que consagra a denominada “cláusula aberta” ou atipicidade dos direitos, dispondo o seguinte: “1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. 2. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”.

g) Neste contexto, importa trazer à colação a Declaração Universal dos Direitos do Homem (Diário da República, I série, n.º 57, 9 de março de 1978, 489), em particular os seus artigos 2.º [“Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de (...) origem nacional (...). Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autónomo ou sujeito a alguma limitação de soberania”], 22.º [“Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social (...)”] e 25.º [“Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (n.º 1) e “A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma proteção social (n.º 2)].

h) E, bem assim, importa atender ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, em particular aos seus artigos 2.º [“Os

Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação” (n.º 2)], 9.º [“Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais”] e 11.º [“Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo, para este efeito, a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida (n.º 1)].

i) A este propósito, convém ainda aludir ao Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, que tem emitido diversos Comentários Gerais, nos quais estão consubstanciados os critérios interpretativos que perfilha, na sua prática decisória, a respeito de diversos direitos garantidos pelo Pacto. Assim, no seu Comentário Geral n.º 19, sobre o direito à segurança social (art. 9.º), emitido na sua 39ª sessão, de 5 a 23 de novembro de 2007, estabeleceu a interpretação, segundo a qual os não nacionais deverão ter acesso a prestações não contributivas para apoio pessoal e familiar e, caso sejam criadas restrições a tal acesso, as mesmas deverão ser proporcionadas e razoáveis (n.º 37) e, bem assim, da existência de séria presunção de que as medidas de retrocesso em tal matéria são proibidas nos termos do Pacto e, em todo o caso, de que ao Estado em causa incumbe o ónus de demonstrar que as mesmas são justificadas, nomeadamente por serem idóneas, necessárias e proporcionais e garantirem sempre um nível mínimo essencial deste direito à segurança social (n.º 42). E, posteriormente, no seu Comentário Geral n.º 20, sobre a não discriminação em matéria de direitos económicos, sociais e culturais (art. 2.º, n.º 2), emitido na sua 41ª sessão, de 4 a 22 de maio de 2009, estabeleceu a interpretação segundo a qual não deve ser impedido o gozo dos direitos conferidos pelo Pacto por motivos decorrentes da nacionalidade, pois o mesmo é aplicável a todos, nomeadamente a não nacionais, tais como refugiados, requerentes de asilo, trabalhadores

migrante e vítimas de tráfico internacional (n.º 30) e, bem assim, que para dar cumprimento ao artigo 2.º n.º 2, do Pacto, é indispensável a emanção de legislação nacional que garanta a sua aplicação não discriminatória, seja discriminação direta ou indireta (n.º 37).

j) Sendo certo que, nos termos constitucionais, as normas de direito internacional vigoram na ordem interna e, mais precisamente, no que ao caso interessa, os direitos que dela decorrem são e valem como direitos fundamentais (Constituição, arts. 8.º, n.º 2, e 16.º, n.ºs 1 e 2).

k) Valendo a equiparação, ou “tratamento nacional”, para todos os direitos, como sublinha a melhor doutrina, os estrangeiros e apátridas gozam também, em princípio, dos direitos de prestação (...), frisando-se que “Os estrangeiros que não beneficiam de direitos sociais integrados nos sistemas sociais contributivos, beneficiam de prestações inerentes à garantia de um standard mínimo de existência, postulados pela dignidade da pessoa humana”, todavia sem prejuízo de que “alguns dos direitos podem ser reconhecidos apenas aos “estrangeiros residentes” (J.J.GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, vol. I, 4.ª ed., revista, 357, n.º III, Coimbra Editora, 2007 e, no mesmo sentido, Conselheiro CARLOS PAMPLONA DE OLIVEIRA, *A Jurisprudência constitucional sobre o cidadão estrangeiro*, relatório do Tribunal Constitucional português à 10.ª Conferência Trilateral (Portugal, Espanha, Itália), p. 6, 2008 e, especificamente quanto ao direito à segurança social, o acórdão n.º 72/2002, cit., n.º 4).

l) Por outra parte, o n.º 3 do referido artigo 63.º da Constituição, dispõe que “o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”. Ou seja, o âmbito material do sistema de segurança social, tal como configurado na Constituição, é regido por um princípio da integralidade, por virtude do qual é garantida a cobertura de todos os “riscos sociais”, em particular, no que agora mais diretamente releva, de “todas (...) as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

m) Enfim, à luz do princípio geral da igualdade perante a lei, ninguém pode ser prejudicado ou privado de qualquer direito, nomeadamente em razão do

território de origem, sendo proibidas discriminações, diretas ou indiretas, sem fundamento material razoável e bastante, nomeadamente em função de certas categorias subjetivas inidóneas, que materializam presunções de inconstitucionalidade, nomeadamente do “território de origem” (Constituição, art. 13.º, n.º 1 e 2). Por conseguinte, os pressupostos subjetivos legais de acesso às prestações do sistema de segurança social, nomeadamente àquelas emergentes do Rendimento Social de Inserção (RSI), devem ser estabelecidos de modo igualitário, na medida em que os interessados se encontrem em idêntica situação de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho (JOÃO CARLOS LOUREIRO, “Proteger é preciso, viver também: a jurisprudência constitucional portuguesa e o direito da segurança social”, *XXV Anos de Jurisprudência Constitucional Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, 309-311 e, JORGE MIRANDA, *Breve nota sobre a segurança social, Escritos vários sobre direitos fundamentais*, p. 512 a 515, Cascais, Principia, 2006).

n) Convém destacar que, precisamente em sede dos pressupostos subjetivos de acesso ao RSI, o Tribunal Constitucional já firmou o precedente relevante quanto à determinação da posição subjetiva fundamental em causa. Com efeito, nessa pronúncia ditou que o direito a exigir do Estado esse mínimo de existência condigna, designadamente através de prestações (...) [é a] afirmação de uma dimensão positiva de um direito ao mínimo de existência condigna (...) Daqui se pode retirar que o princípio do respeito da dignidade humana, proclamado logo no artigo 1.º da Constituição e decorrente, igualmente, da ideia de Estado de direito democrático, consignado no seu artigo 2.º, e ainda a florado no artigo 63.º, n.ºs 1 e 3, da mesma CRP, que garante a todos o direito à segurança social e comete ao sistema de segurança social a proteção dos cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, implica o reconhecimento do direito ou da garantia a um mínimo de existência condigna (Acórdão n.º 509/2002, n.º 13, e, na doutrina, PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, vol. I, 488 e 591, Coimbra, Almedina, 2007, aludindo ao direito a um mínimo de existência condigna, como espécie dos “direitos sociais universais”).

o) De modo que o direito fundamental a um mínimo de existência condigna, sendo decorrente de uma

imposição constitucional relativamente precisa, tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, no sentido e para os efeitos constitucionais (Constituição, art. 17.º).

p) Assim, o RSI, em virtude de garantir riscos sociais compreendidos no respetivo âmbito material de proteção, é uma especificação do direito fundamental à segurança social, na dimensão atinente à cobertura de “todas as (outras) situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”, ou seja, é uma concretização legislativa do “direito fundamental a um mínimo de existência (ou subsistência) condigna” (Acórdão n.º 509/2002, do Tribunal Constitucional, cit., n.º 8).

q) Por conseguinte, estando vinculado ao direito fundamental à segurança social, os pressupostos subjetivos do reconhecimento do direito ao RSI terão de ser previstos na respetiva lei concretizadora de modo “universal” (para todos os que, comprovadamente, se encontrem em situação de carência existencial) e “igualitário”, sendo mormente proibida a discriminação, direta ou indireta, no acesso a tal direito a prestação existenciais.

r) O Decreto-Lei n.º 133/2012 foi emitido “No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro [Aprova as bases gerais do sistema de segurança social) ”, e nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição (idem, p. 3271). Aquele diploma é uma “lei de valor reforçado”, à qual, nos termos e para os efeitos constitucionais, está subordinado o Decreto-Lei que desenvolva as respetivas bases gerais (Constituição, art. 112.º, n.º 2).

s) A aludida Lei n.º 4/2007, entretanto alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, dispõe no seu artigo 37.º (Âmbito pessoal), n.º 1, que “o subsistema de solidariedade abrange os cidadãos nacionais (...), considerando não nacionais, no seu n.º 3, “para os efeitos previstos na presente lei”, “os refugiados, os apátridas e os estrangeiros não equiparados a cidadãos nacionais por instrumentos internacionais de segurança social”, sendo que esta definição legal tem valor normativo, ao qual, nos termos gerais da relação de supremacia normativa assim estabelecida, está igualmente subordinado o decreto-lei que desenvolva as aludidas bases gerais do sistema de segurança social.

t) Por outra parte, no respetivo artigo 40.º (Condições de acesso), preceitua o seguinte, no n.º 2: “A lei pode, no

que diz respeito a não nacionais, fazer depender o acesso à atribuição de prestações de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência legal ou de situações legalmente equiparadas”.

u) Por conseguinte, a norma jurídica constante do artigo 6.º, n.º 1, al. a), e n.º 4, cit., ao estabelecer para os cidadãos nacionais (e aos estrangeiros equiparados a cidadãos nacionais por instrumentos internacionais de segurança social eventualmente não abrangidos no âmbito subjetivo de aplicação definido na lei nova), de três ou mais anos de idade, a exigência de um período mínimo de duração da “residência legal” em Portugal, no caso de “há, pelo menos, um ano”, como condição de acesso ao RSI, embora emitida “no desenvolvimento das bases gerais do sistema de segurança social”, está todavia em desconformidade (restringe, ao aditar novas condições de acesso) com o preceituado nos artigos 37.º, n.º 1 e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2007, cit., incorrendo nessa medida em ilegalidade, por violação de lei com valor reforçado, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 112.º, n.º 2, com referência ao preceituado nos aludidos artigos 37.º, n.º 1 e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2007, cit., e 165.º, n.º 1, alínea f), e 198.º, n.º 1, alínea c), todos da Constituição.

v) Quanto aos “não nacionais”, no sentido da lei nova, com 3 ou mais anos de idade, a norma jurídica constante do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, cit., passou a exigir, como condição de acesso às prestações do RSI, um período mínimo de duração da residência legal em Portugal, nos últimos três anos. Nesses termos, criou uma dupla restrição ao princípio constitucional da equiparação (ou do “tratamento nacional”), dos estrangeiros e apátridas que se “encontrem ou residam em Portugal” (art. 15.º, n.º 1), na medida em que lhe aditou as exigências da residência “legal” e, mais, da observância de um período mínimo de duração da mesma, “nos últimos três anos”.

w) E, uma vez que ambas as exceções legais em causa restringem o princípio da equiparação, como estabelece o precedente reiterado e uniforme do Tribunal Constitucional, vale para as mesmas a sujeição ao regime do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição das leis que, no todo ou em parte, excluam da titularidade de determinados direitos os estrangeiros e apátridas presentes ou residentes em Portugal (cfr. o Acórdão n.º 345/2002). Assim, qualquer restrição legal do princípio da equiparação só será constitucionalmente legítima, se

for exigida pela salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, e se se limitar ao necessário para assegurar tal salvaguarda. Nesta perspetiva, a medida restritiva deverá subordinar-se ao princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido amplo, com as suas três dimensões – necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido restrito (cfr. o Acórdão n.º 340/95), daqui resultando que, quanto aos direitos que a Constituição consente que possam ser colocados pelo legislador ordinário sob reserva da nacionalidade, tal reserva não poderá ser desnecessária, arbitrária ou desproporcionada, sob pena de esvaziamento e inutilização do próprio princípio da equiparação consagrado no n.º 1 do artigo 15.º (cfr. os Acórdãos n.º 54/87, 423/2001, 72/2002, e 345/2002) (cfr., por todos, o douto Acórdão n.º 96/2013, n.º 8, com remissão para a genealogia do precedente, e em particular o acórdão n.º 345/2002, 11, n.º 3, e ainda o acórdão n.º 962/96, n.º II).

x) Ou seja, mesmo concedendo que, no caso, ao legislador é permitido restringir o princípio da equiparação ou do “tratamento nacional” – que é um dos esteios do regime constitucional comum em matéria de titularidade dos direitos fundamentais – mediante a exigência da residência “legal” e, mais, de um período mínimo de duração da mesma, as normas jurídicas em causa que o consagrem apenas serão constitucionalmente válidas em caso de observância do respetivo regime dos “limites aos limites”. Mormente, tais restrições legais terão de se limit[ar] ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e, por outra parte, não diminui[rem] a extensão e o alcance do conteúdo essencial do direito fundamental a um mínimo de existência condigna (Constituição, arts. 15.º, n.º 2, 17.º, e 18.º, n.ºs 2 e 3).

y) Ora, por uma parte, o Decreto-Lei n.º 133/2012 é precedido de uma exposição de motivos, na qual é largamente versado o tema da revisão global do regime do RSI que ali foi realizada. Porém, o texto é silente quanto aos específicos motivos e às razões que terão determinado o legislador a estabelecer esta restrição legal (por aditamento de novas condições) do acesso dos “não nacionais”, no sentido da lei, às prestações do RSI – sem embargo da respetiva introdução conter uma alusão, de ordem e com formulação genérica, à situação económica e financeira do País (cfr. Diário da República, 1.ª série, cit., pgs. 3270 e 3271). Ou seja, o Decreto-Lei

n.º 133/2012, cit., não identificou, como especialmente lhe incumbia fazer, por virtude de assim estar a instituir uma restrição legal ao princípio constitucional da equiparação em matéria do direito fundamental a um mínimo de existência (ou subsistência) condigna, quais os bens constitucionalmente protegidos que visou prosseguir e em que grau tal medida restritiva os promoveria.

z) Por outra parte, a qualificação de “legal” que o legislador ordinário aditou ao termo constitucional “residência”, é, já em si mesma, limitativa face à cláusula constitucional “se encontrem ou residam”, e aliás, perfilhando assim o critério mais exigente da equiparação constitucional entre “permanência” e “residência” (Constituição, art. 15.º, n.º 1). Isto porque tal atributo de “legal” tem subjacente, sobretudo se for lida à luz do regime jurídico vigente em matéria da entrada, permanência, saída e afastamento dos estrangeiros, uma estreita ligação dos mesmos ao País, a qual é oficialmente titulada e reconhecida.

aa) Com efeito, nos termos da definição legal constante desse regime jurídico, “residente legal” é o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade igual ou superior a um ano [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, art. 1.º (Definições), alínea. v)]. Tal definição legal opera uma remissão para os dois tipos de títulos de residência constantes da lei, a “autorização de residência temporária e a “autorização de residência permanente” (art. 74.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2).

bb) Por conseguinte, o aditamento desta exigência suplementar da residência legal nos últimos três anos, a quem já seja titular de uma “autorização de residência temporária” ou, mesmo, de “autorização de residência permanente”, que oficialmente documenta uma estreita ligação dos respetivos titulares ao País, como condição de acesso ao RSI, configura um “prazo de espera” que, pela sua duração e ainda que hipoteticamente fosse necessário e justificado para salvaguardar outro bem ou interesse constitucionalmente relevante, é passível de comprometer irremediavelmente a finalidade existencial para que o mesmo foi instituído, ou seja, a satisfação das necessidades básicas das pessoas e seus agregados familiares, nomeadamente de menor idade, ainda que comprovadamente em situação de carência de recursos para prover às respetivas necessidades mínimas.

cc) E, portanto, esta restrição legal é de reputar como “excessiva”, por infringir o aspeto da “justa medida” ou “proporcionalidade em sentido estrito”, que é um dos elementos constitutivos do princípio da proibição do excesso (Constituição, art. 18.º, n.º 2). Ou, pelo menos e sem prescindir, o aditamento desta exigência suplementar da residência legal nos últimos três anos, a quem já seja titular de uma “autorização de residência temporária” ou, mesmo, de “autorização de residência permanente”, que oficialmente documenta uma estreita ligação dos respetivos titulares ao País, como condição de acesso ao RSI, configura um “prazo de espera” que reduz em tão intenso grau o acesso ao mesmo que, na prática, lesa necessariamente a respetiva vigência jurídica e social e, portanto, a satisfação das necessidades básicas das pessoas e seus agregados familiares, nomeadamente de menor idade, ainda que comprovadamente em situação de carência de recursos para prover s respetivas necessidades mínimas.

dd) Pelo exposto, e em conclusão, a norma jurídica constante do artigo 6.º, n.º 1, al. a), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, com a redação que lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, ao estabelecer para os cidadãos nacionais (e aos estrangeiros equiparados a cidadãos nacionais por instrumentos internacionais de segurança social eventualmente não abrangidos no âmbito subjetivo de aplicação definido na lei nova), com 3 ou mais anos de idade, a exigência de um período mínimo de duração da “residência legal” em Portugal, no caso de há, pelo menos, um ano, como condição de acesso ao RSI, tendo sido emitida no desenvolvimento das bases gerais do sistema de segurança social, está todavia, e por tal motivo, em desconformidade (restringe, ao aditar novas condições de acesso) com o preceituado nos artigos 37.º, n.º 1 e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2007, de 4 de julho. E, portanto, incorre, nessa medida, em ilegalidade, por violação de lei com valor reforçado, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 112.º, n.º 2, com referência ao preceituado nos aludidos artigos 37.º, n.º 1 e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2007, cit., e 165.º, n.º 1, al. f), e 198.º, n.º 1, alínea c), todos da Constituição.

ee) Cumulativamente, quanto à norma jurídica constante do artigo 6.º, n.º 1, al. b), e n.º 4, da Lei nº 13/2003, cit., ao estabelecer para os “não nacionais”, no sentido da lei nova, com 3 ou mais anos de idade, a exigência suplementar da residência legal, “nos últimos três anos”, a quem já seja titular de uma “autorização de

residência temporária” ou mesmo de “autorização de residência permanente, como condição de acesso ao RSI, é uma restrição legal “desproporcionada” e, por outra parte, é atentatória do “conteúdo essencial do direito fundamental a um mínimo de subsistência condigna”, incorrendo em inconstitucionalidade, material, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º, 8.º, n.º 2, 12.º, n.º 1, 13.º, n.ºs 1 e 2, 15.º, n.º 1, 17.º, 18.º, n.ºs 2 e 3, 63.º, n.ºs 1 e 3, 67.º, n.º 2, alínea a), 69.º, n.º 1, e 165.º, n.º 1, alíneas b) e f), todos da Constituição, bem como dos artigos 2.º, 22.º, 25.º, n.ºs 1 e 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, 2.º, n.º 2, 9.º e 11.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

ff) Ou, sem prescindir, quanto à norma jurídica constante do artigo 6.º, n.º 1, al. b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, , tendo sido emitida no desenvolvimento das bases gerais do sistema de segurança social está, por tal motivo, em desconformidade (exorbita da autorização legal) com o preceituado no artigo 40.º, n.º 2, da Lei n.º 4/2007, de 4 de julho. E, portanto, incorre, nessa medida em ilegalidade, por violação de lei com valor reforçado nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º, 15.º, n.º 1º, 17.º, 18.º, n.ºs 2 e 3, 63.º, n.ºs 1 e 3, 67.º, n.º 2, alínea a), 69.º, n.º1, 112.º, n.º 2, este com referência aos artigos 37.º, n.º 3, e 40.º, n.º 2, da Lei n.º 4/2007, cit., 165.º, n.º 1, al. f), e 198.º, n.º 1, alínea c), todos da Constituição.

3. Notificado nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, o Governo veio responder o seguinte:

A) Relacionamento entre a Lei de Bases da Segurança Social (então Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, agora Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) e a lei que estabelece o Rendimento Social de Inserção (Lei n.º 13/2003, de 21 de maio):

1. Quando foi publicada a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que instituiu o rendimento social de inserção (tendo então revogado o rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho), as bases da Segurança Social encontravam-se estabelecidas na Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

2. A Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, enquanto lei de bases, assumia, por determinação constitucional, uma força jurídica específica relativamente aos decretos-lei de desenvolvimento (parte final do n.º 2 do artigo 112.º e

n.º 3 do artigo 198.º da Constituição). Esse efeito paramétrico fazia-se sentir relativamente aos decretos-lei de desenvolvimento e não em relação a qualquer ato legislativo.

3. Os artigos 54.º, 55.º e 56.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, incluíam o rendimento social de inserção no subsistema de solidariedade, fazendo depender o acesso a essa prestação de condições como a identificação dos interessados, a residência legal em território nacional e outras condições fixadas na lei, admitindo a introdução de condições diferenciadas (nomeadamente, períodos mínimos de residência) para os estrangeiros residentes.

4. A Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, ao instituir o rendimento social de inserção substituindo o rendimento mínimo garantido, não se assumiu como um ato legislativo de desenvolvimento da Lei de Bases da Segurança Social, embora tenha, naturalmente, adequado o novo regime à estrutura do sistema de segurança social. A Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, foi praticada no exercício de uma competência constitucional própria, não se encontrando habilitada na Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro).

5. Para o que aqui releva, tendo em conta as considerações efetuadas no pedido formulado pela Senhora Procuradora-Geral da República, basta notar que a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro) não constituía uma lei de valor reforçado face à Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que criou o rendimento social de inserção.

6. Se assim era, qual é então a razão pela qual o pedido de fiscalização sucessiva da constitucionalidade e da ilegalidade em apreciação invoca uma relação supostamente paramétrica entre a Lei de Bases da Segurança Social (agora Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) e a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio?

7. Aparentemente, tal motivo decorre da constatação de que a redação do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, cuja inconstitucionalidade e ilegalidade vem suscitada, foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho. Ora, tal diploma legal invoca, como disposições habilitantes, o desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro [atual Lei de Bases da Segurança Social], e as alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição.

8. O Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, tem um objeto ou conteúdo compósito, heteróclito. Na

verdade, tal diploma legal não tem por propósito modificar especificamente as condições de acesso ao rendimento social de inserção mas, antes, introduzir alterações num número significativo de regimes jurídicos da área da segurança social: os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de segurança social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de proteção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito do regime de proteção social convergente.

9. Tendo em conta o carácter plural e diversificado dos regimes jurídicos abrangidos, o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, invocou como habilitação constitucional quer a competência legislativa concorrente quer a competência legislativa para fazer decretos-lei de desenvolvimento.

10. No que toca às alterações que o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, introduziu na redação do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, não estava em causa, naturalmente, o desenvolvimento das bases do regime da segurança social.

11. No entender do Governo, portanto, não existe qualquer relação paramétrica entre a lei de bases da Segurança Social e a lei que instituiu o rendimento social de inserção, razão pela qual não é possível ponderar a ilegalidade alegada no pedido de fiscalização subscrito pela Senhora Procuradora-Geral da República.

12. Tal não significa que a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio não possa, ou não deva, ser interpretada em conformidade com a lei de bases da Segurança Social, tendo em conta a posição que esta ocupa na estruturação do sistema de segurança social. Mas essa perspetiva não releva do domínio da validade.

13. Ainda que se entendesse existir uma relação de hierarquia entre a lei de bases da Segurança Social e a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, o Governo considera que não ocorre qualquer contradição entre os atos legislativos em causa, como bem se encontra fundamentado no parecer do Professor Doutor Jorge Pereira da Siva, que se junta em anexo à presente pronúncia.

14. Concluindo, não pode deixar de se salientar que nem a Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, em vigor na altura da criação do rendimento social de inserção, nem a agora Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) impedem a adição por via legal de condições acrescidas de acesso às prestações sociais em causa.

B) Valoração do rendimento social de inserção no quadro do sistema de segurança social:

15. O princípio da solidariedade tem aplicação total e absoluta através do subsistema de ação social, que tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades, conforme resulta da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprovou as bases da segurança social.

16. Os seus objetivos concretizam-se, nomeadamente (artigo 30.º da Lei de Bases da Segurança Social), através de serviços e equipamentos sociais, programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais, prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade e de prestações em espécie.

17. Existem, assim, outras respostas de proteção social que conformam o direito a mínimos de existência condigna, focalizadas para a resposta concreta a situações e casos concretos, modelados a final à especial situação de cada cidadão, ou apátrida, que dela necessite.

18. Os mínimos de subsistência garantidos a todos aqueles que necessitem de apoio social encontram-se, assim, garantidos ao nível da solidariedade nacional, através da rede de ação social e de todos os mecanismos desenvolvidos nesse âmbito, adaptáveis à situação e caso concretos.

19. O desenvolvimento da ação social é, ainda, conjugado com outras políticas sociais públicas (artigos 29.º e 31.º da Lei de Bases da Segurança Social), bem como articulado com a atividade de instituições não públicas e é nesta amplitude de atuação que se entende estarem cobertas as situações de fragilidade e assegurados os princípios da dignidade humana contido nos princípios do Estado de direito que resulta das disposições contidas na Constituição.

20. Nos termos do artigo 40.º da Lei de Bases da Segurança Social, o acesso a prestações do subsistema de solidariedade está sujeito a condição de residência em Portugal, condição esta aplicável a todas as pessoas que requeiram a sua atribuição, quer sejam ou não cidadãos nacionais.

21. Por seu turno, a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que instituiu o rendimento social de inserção, na redação atualmente em vigor, estabelece que este consiste numa prestação incluída no subsistema de Solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária.

22. Os direitos sociais constitucionalmente reconhecidos não são absolutos na sua formulação, e a igualdade de tratamento é assegurada na concretização legal: todos são tratados de igual forma, quando nas mesmas situações perante a lei.

23. Direta ou indiretamente está salvaguardada a igualdade de tratamento dos potenciais destinatários da prestação social. O legislador entendeu, assim, que a demonstração do laço que define a integração na sociedade deve ser mais forte do que o critério puro de nacionalidade.

24. Constituindo, também, uma das bases para a definição da condição de atribuição - e que ajuda a definir critérios de conexão com a comunidade que apoia e garante a ajuda à inserção na sociedade - densifica-se o critério de ligação através da extensão do tempo que permita aferir a efetiva integração.

25. Como para o sistema previdencial o critério se fundamenta na efetiva prestação de atividade no território nacional - de que o prazo de garantia para acesso às prestações constitui o corolário - no âmbito do subsistema de ação social esse critério fundamental constitui o critério de residência, que significa igualmente essa ligação ao território nacional e de que a definição de um prazo constitui, no caso, a consequente densificação e, portanto, igualmente o seu corolário. Só assim se podem concretizar todas as condições que o princípio da solidariedade impõe: a transferência de recursos entre os cidadãos obriga efetivamente à demonstração de uma ligação efetiva à comunidade que transfere esses recursos.

26. As prestações estruturadas, legalmente definidas, de concessão continuada, destinadas à (re)inserção dos seus beneficiários, por seu turno, têm de pressupor obrigatoriamente um elo de ligação mais sustentado, demonstrativo de efetiva integração na comunidade de cujos recursos se lança mão para garantia de mínimos de inserção garantidos por longos períodos de tempo: o rendimento social de inserção foi criado para constituir um meio específico de apoio aos membros da comunidade que deixaram de se encontrar em condições de para ela contribuir.

27. O ponto fulcral constitui-se, assim, na efetiva e sustentada inserção na comunidade. Não só não se afasta assim qualquer elemento de igualdade de acesso à prestação como a falta de preenchimento das condições de atribuição legalmente estabelecidas para esta prestação específica não afasta, igualmente, o acesso às prestações do sistema que visam garantir mínimos de subsistência.

28. Ora, face à natureza social do rendimento social de inserção e respetivas condições gerais de atribuição, esta prestação baseia-se numa apreciação das necessidades pessoais num determinado contexto socioeconómico. Com efeito, pretende-se favorecer a progressiva inserção social, laboral e comunitária dos seus beneficiários, o que justifica assegurar uma ligação prévia ao país, fixando um período razoável de residência.

29. Para além do carácter legal da residência em território nacional, a exigência de um período mínimo de duração prévia desta condição encontra-se justificada face à natureza desta prestação, e constitui condição razoável e proporcionada, tendo em conta os objetivos da prestação e a necessidade de assegurar uma certa ligação prévia ao país para evitar situações de permanência inconstante e de eventuais benefícios iníquos.

30. Justifica-se que os cidadãos beneficiários demonstrem uma ligação estreita ao país durante este período de tempo, uma vez que podem ter fixado residência legal noutro Estado nesse período, para onde contribuíram com a sua atividade e os seus impostos, e onde eventualmente terão ou poderiam ter beneficiado de prestações sociais previstas na respetiva legislação interna.

31. Por fim, a responsabilidade pela justa aplicação das políticas públicas, obriga também a que se determine que os apoios estruturados e de concessão

continuada no tempo se destinem aos cidadãos integrados na comunidade, que nela participam e que para ela contribuíram em qualquer dos seus domínios, garantindo nesta medida a equidade social.

32. A obrigação de residência no país constitui, portanto, condição de atribuição das prestações de apoio social e a previsão de um prazo mínimo de residência, imposto genericamente a todos os cidadãos beneficiários, concretiza e delimita essa condição de atribuição que permite medir, também, e muito eficazmente, a inserção dos candidatos à sociedade que oferece este apoio. A não aceitação de uma delimitação desta natureza significará, em última análise, a recusa de qualquer limitação ou condição de acesso ao direito.

33. A definição de um critério densificador da condição de residência parece assim proporcionado e justo. Um Estado responsável e garante de uma eficaz e eficiente aplicação dos recursos financeiros não pode deixar de ter obrigatoriamente em consideração a necessidade de estabelecer limites à alocação de dinheiros públicos da sociedade que tem o dever de servir e garantir mínimos de equidade.

4. Acompanhando a sua resposta, o Governo apresentou um parecer da autoria de um Professor de Direito, que foi junto aos autos.

5. Apresentado o memorando a que se refere o n.º 1 do artigo 63.º da Lei do Tribunal Constitucional e fixada a orientação do Tribunal, cumpre elaborar o acórdão nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

II - Fundamentação

6. As normas cuja constitucionalidade e legalidade são questionadas pela Requerente têm o seguinte teor:

“Artigo 6.º

Requisitos e condições gerais de atribuição

1 — O reconhecimento do direito ao rendimento social de inserção depende de o requerente, à data da apresentação do requerimento, cumprir cumulativamente os requisitos e as condições seguintes:

a) Possuir residência legal em Portugal há, pelo menos, um ano, se for cidadão nacional ou nacional de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia;

b) Possuir residência legal em Portugal nos últimos 3 anos, se for nacional de um Estado que não esteja incluído na alínea anterior;

(...)

4 — O disposto nas alíneas a), b), e), f), g), i), j) e k) do n.º 1 é aplicável aos membros do agregado familiar do requerente, salvo no que respeita ao prazo mínimo de permanência legal, relativamente aos menores de 3 anos.”

7. Tais normas enquadram-se no atual regime jurídico do Rendimento Social de Inserção, instituído pela Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, e alterado pela Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, e, por último, de forma mais extensa, pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, que introduziu, como consta das alegações da Requerente e da resposta do Governo, alterações relevantes para as questões a analisar.

O RSI é, nos termos da lei, uma prestação social “incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária” (veja-se o artigo 1.º da Lei n.º 13/2003). Ou seja, enquanto medida destinada a apoiar pessoas em situação de grave carência económica, apresenta uma dupla vertente, sendo constituída por uma prestação em dinheiro, para satisfação das necessidades básicas (artigo 2.º da Lei n.º 13/2003) e por um contrato de inserção, cujo propósito é a integração social e profissional do beneficiário (artigo 6.º, n.º 1, alíneas *f*) e *g*), da Lei n.º 13/2003).

Esta medida surge na sequência da Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias, em 1992 (Recomendação do Conselho, de 24 de junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social (92/441/CEE), in J.O. n.º L245, de 26/08/1992), que convida todos os Estados membros a adotar uma medida cujo objetivo vise combater, de forma integrada, a pobreza e a exclusão social de franjas significativas da população dos países ditos desenvolvidos. Assim, é recomendado aos Estados-membros que reconheçam, “no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, consequentemente, adaptem o respetivo sistema de

proteção social, sempre que necessário, segundo os princípios e as orientações a seguir expostos”. Esse direito, nos termos da mesma Recomendação, deve ser aberto a todas as pessoas “que não disponham, nem por si próprias nem no seio do seu agregado familiar, de recursos suficientes, sob reserva da disponibilidade ativa para o trabalho ou para a formação profissional com vista à obtenção de um posto de trabalho, relativamente às pessoas cuja idade, saúde e situação familiar permitam essa disponibilidade ativa, ou, se for caso disso, sob reserva de medidas de integração económica e social, relativamente às outras pessoas (...)”.

A) - Apreciação da ilegalidade, por violação de lei com valor reforçado do artigo 6.º, n.º 1, alínea a) e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

8. A Requerente dirigiu ao Tribunal Constitucional pedido de apreciação e declaração da ilegalidade da norma constante do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 13/2003, por violação de lei com valor reforçado. Sucede que, supervenientemente, tal norma foi objeto de fiscalização abstrata da constitucionalidade, no Acórdão n.º 141/2015. O Tribunal Constitucional decidiu então declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, dessa norma, na parte em que exige a cidadãos portugueses um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal para poder aceder ao Rendimento Social de Inserção, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, n.º 1, da CRP. Além disso, o Tribunal decidiu igualmente declarar a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, na parte em que estende o requisito de um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal, previsto na alínea a) do n.º 1 desse preceito legal, aos membros do agregado familiar do requerente de Rendimento Social de Inserção, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, n.º 1, da CRP.

A declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas cuja declaração de ilegalidade é agora pedida, com os efeitos previstos no artigo 282.º da Constituição, dispensa, pois, este Tribunal, de apreciar a ilegalidade das mesmas normas, na parte em que foram objeto do Acórdão n.º 141/2015, já que, na sequência da declaração de

inconstitucionalidade, as referidas normas desapareceram da ordem jurídica, deixando sem objeto o pedido apresentado pela Requerente.

9. Contudo, há que assinalar que a decisão acima referida, tomada no quadro do processo n.º 136/2014, diz respeito apenas ao segmento da norma relativo aos cidadãos portugueses e seus familiares; assim sendo, das disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 1, alínea a) e n.º 4, da Lei n.º 13/2003 continua a resultar a exigência legal, para reconhecimento do direito ao Rendimento Social de Inserção, de pelo menos um ano de residência legal em território nacional, para os cidadãos nacionais de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia.

Neste sentido, e nos termos do pedido elaborado no presente processo, cabe agora ao Tribunal Constitucional a fiscalização da legalidade das normas mencionadas, no que respeita às categorias de cidadãos estrangeiros ali definidas.

10. A Requerente invoca como parâmetro de legalidade a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro), em particular as normas constantes dos artigos 37.º, n.º 1, e 40.º, n.º 1. Em tais normas, estabelece-se, respetivamente, que “o subsistema de solidariedade abrange os cidadãos nacionais, podendo ser tornado extensivo, nas condições estabelecidas na lei, a não nacionais” (artigo 37.º, n.º 1) e que “a atribuição das prestações do subsistema de solidariedade depende de residência em território nacional e demais condições fixadas na lei”.

O Governo contesta, antes de mais, a parametricidade da Lei de Bases da Segurança Social em relação à Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, afirmando que esta, ao instituir o Rendimento Social de Inserção, em substituição do rendimento mínimo garantido, não se assumiu como um ato legislativo de desenvolvimento, embora tenha, naturalmente, adequado o novo regime à estrutura do sistema de segurança social. A Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, teria sido praticada no exercício de uma competência constitucional própria.

11. Contudo, e como admite, aliás, o próprio Governo, a atual redação do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, que, por sua vez, invoca, como disposições habilitantes, o desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 4/2007. Alega-se, no entanto, que aquele Decreto-Lei tem um objeto ou conteúdo plural, não tendo por único propósito modificar especificamente as condições de acesso ao Rendimento Social de Inserção mas, antes, introduzir alterações num número significativo de regimes jurídicos da área da segurança social. Por esta razão, o diploma invoca, como habilitação constitucional, quer a competência legislativa concorrente quer a competência legislativa para fazer decretos-lei de desenvolvimento. No que respeita às normas objeto do presente processo de fiscalização da legalidade, não estaria em causa o desenvolvimento das bases do sistema de Segurança Social.

12. Tal entendimento pode levantar dúvidas fundadas. De facto, o Rendimento Social de Inserção aparece como elemento fundamental do subsistema de solidariedade, previsto nos artigos 36.º e seguintes da Lei de Bases de Segurança Social. Como acima se explicou, o RSI visa fazer face às situações de falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais, promovendo igualmente a sua progressiva inserção social e profissional. Estes são, precisamente, os objetivos definidos no artigo 38.º da Lei de Bases da Segurança Social para as prestações que integram o subsistema de solidariedade. Da mesma maneira, a Lei de Bases prevê que a proteção concedida no âmbito do subsistema de solidariedade se concretiza através da concessão do RSI [artigo 41.º, n.º 1, alínea a)], e autoriza a contratualização da inserção com os beneficiários, através de compromisso adequado.

Afigura-se, assim, adequado o reconhecimento do valor paramétrico da Lei de Bases da Segurança Social em relação à Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

13. Em face desta conclusão, há que averiguar se alguma disposição de valor reforçado daquela Lei impede a exigência de residência legal de pelo menos um ano, para titularidade do direito ao RSI, por parte

dos nacionais de Estados membros da União Europeia ou equiparados.

Relativamente a esta questão, a argumentação da Requerente centra-se no problema respeitante aos cidadãos nacionais, que foi já, como se mencionou, objeto de apreciação e declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral pelo Tribunal Constitucional. Nenhuma argumentação autónoma se desenvolve quanto aos nacionais de Estados membros da União, de Estado que faça parte do espaço económico europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia, cuja equiparação aos nacionais se assume como um dado, resultante de “instrumentos internacionais de segurança social”.

Talvez por isso mesmo, o pedido não convoca como parâmetro a norma especificamente atinente aos não nacionais, ou seja, o artigo 40.º, n.º 2, da Lei n.º 4/2007.

Por seu turno, o Governo sustenta que em relação ao referido grupo de cidadãos estrangeiros não se vislumbra qualquer questão de legalidade ou constitucionalidade autónoma das que se colocam a propósito do tratamento dos cidadãos portugueses residentes em território nacional há menos de um ano. Qualquer questão jurídica substantiva, acrescenta, só poderia decorrer de uma desconformidade entre a legislação nacional do RSI e o direito da União Europeia cuja apreciação, em qualquer caso, estará fora da competência do Tribunal Constitucional.

14. Não se afigura que a Lei de Bases da Segurança Social possa ser fundamento adequado para um juízo de invalidade, no que respeita aos cidadãos da União Europeia (e outros estrangeiros, a eles equiparados).

De facto, note-se que esta lei se refere a duas categorias distintas – cidadãos nacionais e cidadãos não nacionais – e apenas em relação aos primeiros estabelece, no seu artigo 40.º, n.º 1, que “a atribuição das prestações do subsistema de solidariedade depende de residência em território nacional e demais condições fixadas na lei”. Pelo contrário, quanto aos estrangeiros, prevê o n.º 2 do artigo 40.º que a lei pode “fazer depender o acesso à atribuição de prestações de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência legal ou de situações legalmente equiparadas”.

Em face desta categorização binária, a incluir-se os cidadãos da União Europeia e equiparados na categoria dos não nacionais, nos termos da definição do n.º 3 do artigo 37.º, parece que os requisitos fixados na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003 não ofendem o disposto, tanto nas normas paramétricas indicadas no pedido, como no artigo 40.º, n.º 2.

15. Porém, tal inclusão pode ser posta em dúvida, se admitirmos que os nacionais de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia devem ter, nesta matéria, o mesmo tratamento dos cidadãos nacionais. Assim, valeria, neste caso, como parâmetro de legalidade o disposto nos artigos 40.º, n.º 1 (“a atribuição das prestações do subsistema de solidariedade depende de residência em território nacional e demais condições fixadas na lei”) e 7.º (“o princípio da igualdade consiste na não discriminação dos beneficiários, designadamente em razão do sexo e da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de condições de residência e reciprocidade”) da Lei n.º 4/2007, na sua atual versão.

Nesse sentido, deporia o princípio constitucional da equiparação, contido no artigo 15.º da CRP. Este princípio adquire, aliás, especial relevância no que respeita a estas categorias de cidadãos, tendo em conta que vigoram, no quadro do direito da União, os princípios da não discriminação em razão da nacionalidade e do tratamento nacional, e que o artigo 34.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê expressamente que “todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente no interior da União têm direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações e práticas nacionais”. Conjugada com o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da mesma Carta, nos termos do qual “qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros”, torna-se evidente que esta categoria de cidadãos estrangeiros goza de um estatuto especial, tendencialmente equivalente ao dos cidadãos nacionais, tendo em conta o quadro jurídico-constitucional e o direito primário da União Europeia.

16. Há que atentar, todavia, que, tendo em conta a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do

Conselho, de 29 de abril de 2004, e a interpretação que dela tem feito o TJUE, o Tribunal Constitucional concluiu, no Acórdão n.º 141/2015, que «*não há qualquer dúvida que o direito da União Europeia tolera um regime diferenciado entre cidadãos da União Europeia e cidadãos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, no que respeita a prestações de um regime não contributivo que garante um mínimo de meios de subsistência*».

Admitida a não uniformidade do tratamento destes sujeitos e dos cidadãos nacionais, neste domínio, e que as normas questionadas não são incompatíveis com a Lei de Bases da Segurança Social, que aqui servem de parâmetro, só poderá levantar-se a questão da constitucionalidade do regime concretamente estabelecido para os cidadãos da União Europeia e equiparados.

Mas essa questão está, claramente, para além do pedido elaborado pela Requerente no presente processo, pelo que não poderá ser aqui apreciada.

E eventuais incongruências sistémicas, do ponto de vista valorativo, que eventualmente resultem da manutenção em vigor da norma, na parte em que impõe aos nacionais de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia a exigência de, pelo menos, um ano de residência legal em território nacional para reconhecimento do direito ao RSI e da decisão que vier a ser tomada no processo ora em apreço, no que respeita à constitucionalidade da norma do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, terão de ser resolvidas em sede própria.

B)- *Apreciação da constitucionalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho*

17. Cabe agora analisar a questão de constitucionalidade colocada pela Requerente quanto à norma relativa aos cidadãos estrangeiros. Começaremos por analisar o regime de atribuição do RSI.

Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 13/2003, na sua redação atual, o reconhecimento do direito ao RSI depende de o requerente não auferir

rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do conjunto dos membros que compõem o agregado familiar, superiores aos previstos na lei. Ora, à luz do artigo 10.º, n.º 1, do mesmo diploma, o montante da prestação do Rendimento Social de Inserção é igual à diferença entre o valor do Rendimento Social de Inserção correspondente à composição do agregado familiar do requerente, calculado nos termos legais, e a soma dos rendimentos daquele agregado. Significa isto que só há direito a receber uma prestação em dinheiro de RSI caso os rendimentos relevantes do agregado familiar sejam inferiores à soma da prestação máxima aplicável. Segundo o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 13/2003, o montante da prestação a atribuir varia em função da composição do agregado familiar do requerente da prestação do Rendimento Social de Inserção, sendo atribuídos 100% do valor do RSI pelo requerente, 50% desse valor por cada indivíduo maior do agregado familiar e 30% do mesmo valor por cada menor que integre a família em causa. À luz do artigo 31.º da Portaria n.º 257/2012, de 19 de dezembro, modificada pelo Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, o valor do RSI corresponde a 42,495% do indexante de apoios sociais (IAS), o que equivale a 178,15 €. Tendo em conta o limiar de pobreza em Portugal, que se situa cerca dos 411,41 € (dados do PORDATA para 2013, último ano disponível, consultáveis em <http://www.pordata.pt/Portugal/Limiar+de+risco+de+pobreza-2167>), vemos que o limite máximo por beneficiário individual do RSI corresponde a menos de metade desse valor.

18. A Lei n.º 13/2003 foi alvo de alterações profundas pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho. Como pode ler-se no preâmbulo deste diploma, destacam-se, entre outras, devido à sua relevância, as seguintes mudanças: procedeu-se à desindexação do valor do Rendimento Social de Inserção ao valor da pensão social, passando aquele a estar indexado ao IAS; estabeleceu-se como condição de atribuição do RSI a celebração do contrato de inserção, não bastando, como acontecia anteriormente, o compromisso do titular da prestação em vir a subscrever e a prosseguir o referido programa, evitando-se assim situações de recebimento da prestação dissociadas do cumprimento de um programa de inserção social e profissional por parte dos beneficiários da prestação; a renovação anual da prestação deixou de ser automática passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação

por parte dos respetivos titulares; instituiu-se de forma clara a obrigação de os beneficiários da prestação de Rendimento Social de Inserção terem de se inscrever para emprego, no centro de emprego, com vista à procura ativa de emprego, e a desenvolverem trabalho socialmente útil; alargaram-se as situações de cessação da prestação de Rendimento Social de Inserção, passando a ser causa de cessação, entre outras, a falta de comparência injustificada a quaisquer convocatórias efetuadas pelos serviços gestores da prestação, bem como situações em que a subsistência do titular da prestação é assegurada pelo Estado, como sejam o cumprimento de prisão em estabelecimento prisional e a institucionalização em equipamentos financiados pelo Estado.

19. Para enquadramento da questão posta, importa ter presente os dados concretos disponíveis acerca da realidade em análise.

Combinadas com a modificação da Lei de Condição de Recursos em 2010, as alterações ao regime jurídico do RSI tiveram como consequência, por um lado, uma muito maior exigência na atribuição do direito ao Rendimento Social de Inserção, deixando fora do sistema muitos daqueles que tinham sido beneficiários na vigência do regime anterior e, por outro lado, a notória diminuição dos montantes auferidos pelos beneficiários. De acordo com os dados estatísticos da Segurança Social (a consultar em <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>), o número de beneficiários do RSI tem decrescido continuamente desde 2010. Em dezembro de 2014 havia 210669 beneficiários, correspondentes a 91333 famílias. O valor médio da prestação mensal em dinheiro atribuída era, em dezembro de 2014, de 91,84 € (215,37 € por família, em média). Segundo dados do portal PORDATA

(<http://www.pordata.pt/Portugal/Despesa+da+Seguranca+Social+Rendimento+Mini+mo+Garantido+e+Rendimento+Social+de+Insercao-129>

), a despesa da Segurança Social com o Rendimento Social de Inserção também tem vindo a diminuir de forma notória, tendo sido, em 2013 (último ano disponível) de aproximadamente 315 milhões de Euros (fora de 519 milhões de Euros em 2010), numa despesa total da Segurança Social, no mesmo ano, de mais de 37 mil milhões de Euros (37.093.945.536 €), sendo quase de 21 mil milhões em prestações sociais (veja-se o Mapa XI anexo à Lei n.º 64-B/2011, Lei do Orçamento do Estado para 2012). Os beneficiários do RSI eram segundo a

mesma fonte, apenas 8,7% do total de beneficiários ativos da Segurança Social em 2013

(<http://www.pordata.pt/Portugal/Benefici%C3%A1rios+do+Rendimento+M%C3%ADnimo+Garantido+e+>

[Rendimento+Social+de+Inser%C3%A7%C3%A3o+da+Seguran%C3%A7a+Social+no+total+de+benefici%C3%A1rios+ativos+\(percentagem\)-2037](http://www.pordata.pt/Portugal/Benefici%C3%A1rios+do+Rendimento+M%C3%ADnimo+Garantido+e+Rendimento+Social+de+Inser%C3%A7%C3%A3o+da+Seguran%C3%A7a+Social+no+total+de+benefici%C3%A1rios+ativos+(percentagem)-2037)

[a1rios+ativos+\(percentagem\)-2037](http://www.pordata.pt/Portugal/Benefici%C3%A1rios+do+Rendimento+M%C3%ADnimo+Garantido+e+Rendimento+Social+de+Inser%C3%A7%C3%A3o+da+Seguran%C3%A7a+Social+no+total+de+benefici%C3%A1rios+ativos+(percentagem)-2037)).

20. Existem poucos dados respeitantes à específica situação dos estrangeiros beneficiários da Segurança Social e, no caso concreto, do Rendimento Social de Inserção. O relatório *Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal*, promovido pelo Observatório da Imigração do ACIDI [*Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal (Relatório decenal)*], Catarina Oliveira (Org.), Lisboa, 2014, disponível em http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Col_ImigNumeros/RelatorioDecenalImigracaoNumeros2014web.pdf], cita dados do Instituto de Informática IP-MTSS/MSESS, relativos ao ano de 2012. Os beneficiários estrangeiros eram apenas 5,6% do total geral (5,2% em 2010; 5,9%, em 2011), com destaque para os cidadãos dos PALOPs (48,3% do total de beneficiários estrangeiros do RSI, também em 2012), e a despesa com as prestações de RSI a cidadãos estrangeiros correspondia, na época, a 5,1% do total (4,7%, em 2010; 5,4%, em 2011). Note-se, também, que mesmo atendendo ao conjunto das prestações sociais de que beneficiam os estrangeiros (incluindo prestação de desemprego, subsídio de doença, prestações familiares e prestação de maternidade, universo de que o RSI é uma pequena parte), na população estrangeira o total de beneficiários ainda era, em 2012, 60,1% do total dos contribuintes estrangeiros para o sistema.

21. Passemos, então, à apreciação da constitucionalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea *b*), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, ou seja, da norma que impõe aos cidadãos estrangeiros um período de três anos de residência legal no país para que possam ver reconhecido o direito ao Rendimento Social de Inserção.

A presente análise deverá centrar-se nas normas e princípios constitucionais pertinentes.

No que respeita ao quadro jurídico-constitucional que servirá de parâmetro à presente decisão de constitucionalidade, o primeiro princípio fundamental a levar em conta em matéria de direitos dos estrangeiros é, naturalmente, o princípio da equiparação, constante do artigo 15.º da CRP, que estabelece, no n.º 1, que “os

estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”. Sendo certo que o n.º 2 do mesmo artigo prevê a possibilidade de reserva, por via legislativa, de determinados direitos aos cidadãos portugueses, não deixa de ser evidente que a CRP impõe como regra uma atitude de abertura ao cidadão estrangeiro, conferindo-lhe direitos e deveres idênticos aos dos nacionais. Afirma-se, assim, por via deste princípio, uma específica dimensão de igualdade entre nacionais e estrangeiros, estabelecendo-se como regra o princípio do tratamento nacional. Esta constatação é também confirmada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, que tem reconhecido o princípio da equiparação como princípio geral imperativo específico em matéria de estatuto dos estrangeiros. Afirma-se, entre outros, no Acórdão n.º 345/02: “Colhe-se, na verdade, do substrato universalista inerente ao texto constitucional e ao princípio da equiparação, seu corolário, que os estrangeiros e apátridas gozam dos mesmos direitos consignados no texto constitucional aos cidadãos nacionais”.

22. Doutrina e jurisprudência reconhecem ainda que o princípio da equiparação abrange tanto os direitos e deveres fundamentais consagrados na CRP (tanto direitos, liberdades e garantias, quanto direitos económicos, sociais e culturais), como os demais direitos legais, de fonte infraconstitucional (v., neste sentido, Maria José Rangel Mesquita, *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma perspetiva constitucional*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 127). Isso mesmo é sustentado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 423/2001 e 72/2002.

É de assinalar, igualmente, que o princípio da equiparação vale para todos os estrangeiros, e não apenas para aqueles que se encontrem em situação regular dentro do território nacional, pelo menos no que respeita a um «conjunto nuclear de direitos (universais) de fonte constitucional ou internacional. No primeiro caso – direitos de fonte constitucional – com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana e que correspondem, pelo menos, àqueles que a Constituição elenca, no n.º 6 do artigo 19.º, como sendo, em qualquer circunstância, insuscetíveis de afetação pela declaração do estado de sítio ou do estado de emergência – e porventura a outros que radiquem na dignidade da

pessoa humana» (cfr., de novo, Maria José Rangel Mesquita, *ob. cit.*, p. 130).

Isto mesmo é confirmado no Acórdão n.º 962/96. Neste aresto, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de normas sobre a concessão de apoio judiciário a estrangeiros, afirmando que *“destas normas e da sua relação de sentido resulta que a proteção jurídica, na forma de apoio judiciário, aos estrangeiros e apátridas que havendo pedido asilo em Portugal pretendem impugnar contenciosamente o ato da Administração que o denegou, não está universalmente garantida. E não está, porque ali se estabelecem duas condições de acesso - a de detenção de autorização de residência válida e a de permanência regular e continuada em Portugal por período não inferior a um ano "salvo regime especial decorrente de tratado ou convenção internacional que Portugal deva observar", que, em si mesmas, consubstanciam uma restrição da incidência subjetiva daquela garantia. Os estrangeiros e apátridas que não preenchem aquelas condições, não têm acesso ao apoio judiciário na impugnação contenciosa do ato que lhes denegou asilo político”*. Ora, acrescentou o Tribunal, o *“princípio de equiparação, se bem que suscetível de exceções a ditar pelo legislador (artigo 15º, nº 2), não pode ser limitado ao ponto de desvirtuar o estatuto dos estrangeiros constitucionalmente fixado (artigo 15º). Esse estatuto assenta na dignidade do homem, como sujeito moral e sujeito de direitos, como "cidadão do mundo". Daí que seja a própria semântica do artigo 15º da Constituição a ditar os limites heterónomos da atuação legislativa”*.

Enquanto exceção ao princípio da equiparação, a exigência de residência legal no País ou, por maioria de razão, de períodos mínimos de residência legal, nem sempre será admissível, devendo a sua conformidade constitucional ser apreciada em função dos direitos concretos em causa e do alcance restritivo dos especiais requisitos fixados para a sua concessão, à luz de outros princípios constitucionais eventualmente mobilizáveis.

23. Em relação às exceções ao princípio da equiparação, e como pode ler-se no Acórdão n.º 96/2013, *“quanto às exceções admitidas - aquelas que o legislador ordinário pode estabelecer -, é aceite que a possibilidade de que este em geral beneficia de colocar autonomamente sob reserva da nacionalidade o gozo de determinados direitos, para além dos contemplados na Constituição, se encontra, ela própria, sujeita a diversos*

parâmetros condicionadores (...). Entre tais parâmetros avulta - uma vez que as exceções legais em causa restringem o princípio da equiparação - a sujeição ao regime do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição das leis que, no todo ou em parte, excluam da titularidade de determinados direitos os estrangeiros e apátridas presentes ou residentes em Portugal (cfr. o Acórdão n.º 345/2002). Assim, qualquer restrição legal do princípio da equiparação só será constitucionalmente legítima, se for exigida pela salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, e se se limitar ao necessário para assegurar tal salvaguarda. Nesta perspetiva, a medida restritiva deverá subordinar-se ao princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido amplo, com as suas três dimensões - necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido restrito (cfr. o Acórdão n.º 340/95) -, daqui resultando que, quanto aos direitos que a Constituição consente que possam ser colocados pelo legislador ordinário sob reserva da nacionalidade, tal reserva não poderá ser desnecessária, arbitrária ou desproporcionada, sob pena de esvaziamento e inutilização do próprio princípio da equiparação consagrado no n.º 1 do artigo 15.º (cfr. os Acórdãos n.os 54/87, 423/2001, 72/2002 e 345/2002)".

24. Assim sendo, cabe indagar se a norma em análise, limitando o reconhecimento do direito ao RSI em relação a cidadãos estrangeiros, constitui uma exceção constitucionalmente legítima ao princípio da equiparação.

No Acórdão n.º 509/2002 o RSI foi caracterizado pelo Tribunal Constitucional como "uma dimensão positiva de um direito ao mínimo de existência condigna". Mais acrescentou o Tribunal, no mesmo aresto, que "o princípio do respeito da dignidade humana, proclamado logo no artigo 1º da Constituição e decorrente, igualmente, da ideia de Estado de direito democrático, consignado no seu artigo 2º, e ainda afluído no artigo 63º, nºs 1 e 3, da mesma CRP, que garante a todos o direito à segurança social e comete ao sistema de segurança social a proteção dos cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, implica o reconhecimento do direito ou da garantia a um mínimo de subsistência condigna".

De acordo com esta jurisprudência, o RSI é uma prestação que efetiva a garantia de existência condigna,

sendo esta uma imposição direta do respeito pela dignidade humana. Este enquadramento e esta matriz conferem ao direito em causa um estatuto próprio, um significado autónomo sendo-lhe reconhecido um grau de fundamentalidade (e, logo, de vinculação constitucional e redução de margem de liberdade do legislador).

Não falta, até, quem vá mais longe, considerando que o direito à vida significa também “o direito a viver com dignidade”, o direito “a dispor das condições de subsistência”, com o correlativo “dever do Estado contribuir para a realização das prestações existenciais indispensáveis a uma vida minimamente digna” (Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., p. 451). Desta conceção andou próximo o Acórdão n.º 306/2005, ao exprimir a ideia de que a insatisfação do direito a alimentos dos menores “comporta o risco de pôr em causa, sem que o titular possa autonomamente procurar remédio, se não o próprio direito à vida, pelo menos o direito a uma vida digna”.

O que parece certo é que, mesmo situando-o fora do âmbito normativo do direito à vida, este direito a uma prestação que salvguarde um mínimo de existência condigna pode ser qualificado, na linha do Acórdão n.º 509/2002, como um direito autónomo, construído a partir da conjugação do princípio do respeito da dignidade humana com o direito à segurança social.

25. Como foi dito, este Tribunal caracterizou o Rendimento Social de Inserção, no referido Acórdão n.º 509/02 (então, Rendimento Mínimo Garantido), como um direito a uma prestação de segurança social que garante o direito constitucional a um mínimo vital, de existência condigna, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana. Nestes termos, deverá verificar-se um motivo forte para se impor uma exceção ao princípio da equiparação nesta vertente, devendo a restrição imposta aos estrangeiros relativamente ao RSI limitar-se ao necessário para salvguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

O Governo sustenta que o requisito em causa não é arbitrário nem viola o princípio da proporcionalidade, já que se destina a assegurar o interesse constitucionalmente tutelado da sustentabilidade financeira do regime de segurança social, visando preservar o RSI do “efeito de chamada” dos movimentos migratórios fortemente potenciado pelas relações familiares dos imigrantes e que pode mesmo perverter o

sentido de prestações sociais como o Rendimento Social de Inserção.

O Tribunal Constitucional terá de decidir se a plausibilidade e importância desta razão invocada pelo legislador são ou não suficientes para justificar o desvio ao princípio da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros.

É evidente que a preservação da sustentabilidade do sistema de segurança social se afigura como fundamento bastante para justificar exceções ao princípio da equiparação, já que se trata de um elemento fundamental de garantia de vários direitos fundamentais. Note-se, todavia, que os dados estatísticos disponíveis, acima apresentados, não confirmam a ideia avançada pelo Governo de risco de afluxo anormal de imigrantes, com o objetivo de aceder à prestação. Veja-se que o número total de beneficiários e a despesa com a prestação têm vindo a diminuir desde 2010 e que os números respeitantes a estrangeiros mostram que os mesmos constituem uma percentagem muito diminuta do total de beneficiários. Por outro lado, os mesmos dados mostram a importância que a imigração tem tido para contrabalançar o envelhecimento demográfico do sistema de segurança social, contribuindo para a sua sustentabilidade, aliviando-o.

26. Ainda que se considere procedente a justificação do Governo para consagrar um regime menos favorável de atribuição do Rendimento Social de Inserção a cidadãos estrangeiros, entendendo-se assim estar adequadamente fundamentada a exceção ao princípio de equiparação, deverá, porém, confrontar-se o específico regime jurídico ora questionado com as exigências constitucionais decorrentes do princípio da proporcionalidade. Como se afirmou no Acórdão n.º 345/2002, *«o princípio da proporcionalidade que aqui se surpreende exige - como se retira do longo acervo da jurisprudência constitucional nesta matéria - que as medidas restritivas legalmente previstas sejam o meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei, ou seja, para a salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, sendo necessários para alcançar esses fins, que não poderiam ser atingidos com meios menos gravosos, mais se exigindo que os meios restritivos e os fins obtidos se situem numa "justa medida"»*.

Nestes termos, cabe ao Tribunal averiguar se o requisito que impõe residência legal por um período

mínimo de 3 anos para atribuição do RSI aos estrangeiros se afigura necessário, adequado e proporcional, tendo em conta os valores constitucionais que com ele se visam, em especial a salvaguarda da sustentabilidade do sistema global de segurança social.

27. Convém esclarecer, antes de mais, que problemática é apenas a constitucionalidade material do requisito da duração mínima de 3 anos de residência legal, mas já não a exigência de residência legal em território nacional, em si mesma considerada. Efetivamente, parece proceder a alegação do Governo, segundo a qual nenhum problema relevante de constitucionalidade se encontra na simples exigência aos estrangeiros de residência legal em território português, para efeitos de acesso ao RSI.

A presente análise deverá, assim, centrar-se na fixação pelo legislador governamental de um mínimo de três anos para essa residência.

28. Ora, ainda que possa dar-se por facilmente demonstrada a adequação da medida em causa, já que é claro que a exigência de residência legal por três anos antes da concessão do RSI limitará, necessariamente, de forma significativa, o número de cidadãos estrangeiros que poderão beneficiar da medida, e diminuirá de forma eficaz o risco de grandes afluxos de cidadãos em extrema necessidade ou de “turismo prestacional”, o que se torna evidente é que tal solução levanta problemas do ponto de vista da proporcionalidade em sentido estrito. Por isso, sempre será indispensável que o Tribunal controle se a medida se afigura proporcional para salvaguardar o referido valor constitucional da sustentabilidade do sistema global de segurança social. Trata-se de apurar se é uma relação justa, proporcionada, a relação entre a importância deste fim que se pretende garantir e a gravidade do sacrifício imposto aos estrangeiros, mediante a imposição de um prazo mínimo de 3 anos de residência legal em Portugal, para que possam aceder ao RSI.

29. Ou seja, caberá ao Tribunal Constitucional determinar, em face da pré-compreensão constitucional de abertura manifestada no artigo 15.º da CRP, ao consagrar como regra o princípio da equiparação, se a exclusão dos estrangeiros residentes legalmente em Portugal há menos de 3 anos se afigura proporcional, em

sentido estrito, para salvaguardar outros valores constitucionais.

Na ponderação a efetuar, há que dar o devido relevo, por um lado, às exigências legais estabelecidas no regime de jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento do território português, por outro, à natureza e ao peso do direito em causa – verdadeiro *direito a uma prestação que garanta um mínimo de sobrevivência* – justificativos de um merecimento e de uma premência de tutela em grau muito elevado, e determinantes, em caso de afetação, de intensas consequências lesivas para um bem nuclear da pessoa. Daí que só uma fortíssima razão, uma necessidade evidente, poderá justificar a dilação de 3 anos imposta. À mesma ponderação, que reduz o alcance do princípio da equiparação, não deverão ser alheios os condicionalismos que o direito europeu e internacional impõem à garantia de uma prestação social que responde a necessidades vitais.

30. O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional consta da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto. No artigo 11.º, n.º 1, deste diploma dispõe-se, desde logo, que “não é permitida a entrada no País de cidadãos estrangeiros que não disponham de meios de subsistência suficientes, quer para o período da estada quer para a viagem para o país no qual a sua admissão esteja garantida, ou que não estejam em condições de adquirir legalmente esses meios”. Mais se acrescenta, no n.º 2 do mesmo artigo, que “para efeitos de entrada e permanência, devem os estrangeiros dispor, em meios de pagamento, *per capita*, dos valores fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, do emprego e da segurança social, os quais podem ser dispensados aos que provem ter alimentação e alojamento assegurados durante a respetiva estada”. As autoridades de fronteira podem solicitar ao cidadão estrangeiro, nos termos do artigo 13.º do diploma citado, a apresentação de prova adequada do cumprimento das exigências legais, sempre que tal for julgado necessário, prevendo a lei, igualmente, a possibilidade de recusa de entrada em território português aos cidadãos estrangeiros que não reúnam cumulativamente os requisitos de entrada [artigo 32.º, n.º 1, alínea a)].

Como se pode comprovar, as exigências legais fixadas pelo Estado Português procuram, desde logo, obstar à

entrada e permanência em território nacional de pessoas sem adequados meios de subsistência, estabelecendo também mecanismos que permitem às autoridades nacionais comprovar a existência de tais meios e impedir a entrada dos cidadãos estrangeiros que deles não disponham.

31. Antes de poderem obter uma autorização de residência, os cidadãos estrangeiros entram e começam a residir em território nacional, em regra, ao abrigo de um visto, que pode ser de estada temporária ou um dos vários tipos de vistos de residência (vejam-se os artigos 54.º e 58.º da Lei n.º 23/2007). Se o estrangeiro souber já que pretende fixar residência em Portugal, deve obter previamente o visto de residência mais adequado à finalidade pretendida (exercício de atividade profissional subordinada ou independente, atividade de investigação ou altamente qualificada, estudo, estágio profissional ou voluntariado, reagrupamento familiar) e cumprir as exigências específicas impostas por lei para a sua situação. O visto de residência é válido para duas entradas em território português e habilita o seu titular a nele permanecer por um período de quatro meses (artigo 58.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007), podendo ser prorrogado, desde que se mantenham as condições que permitiram a admissão do cidadão estrangeiro (artigo 71.º da mesma Lei). Exige-se, porém, para a prorrogação, a existência – e já não a mera promessa – de contrato de trabalho, de prestação de serviço ou de bolsa de investigação, conforme as circunstâncias (artigo 71.º, n.ºs 4 e 5).

32. A lei também estabelece requisitos relativos à existência de meios de subsistência para atribuição de autorização de residência, temporária ou permanente.

Nesse sentido, procura garantir que só podem ser atribuídas ou renovadas autorizações de residência temporária a cidadãos com um grau mínimo de autonomia e capacidade de prover às suas necessidades básicas, dispondo de morada e meios de sustento (artigos 75.º, 77.º e 78.º da Lei n.º 23/2007).

A situação é idêntica no que respeita à autorização de residência permanente. Uma vez mais, e nos termos do artigo 80.º do diploma citado, beneficiam de autorização de residência permanente os cidadãos estrangeiros que sejam titulares de autorização de residência temporária há, pelo menos, cinco anos, que disponham de meios de

subsistência, alojamento e que demonstrem ter conhecimentos básicos de português.

É ainda de assinalar que a Lei n.º 23/2007 estipula que “é garantida a aplicação das disposições que assegurem a igualdade de tratamento dos cidadãos estrangeiros, nomeadamente em matéria de segurança social” (artigo 83.º, n.º 2).

33. Parece claro que só serão elegíveis como titulares do direito ao Rendimento Social de Inserção - ainda que não existisse qualquer requisito legal atinente à residência - os cidadãos estrangeiros aos quais tenha sido concedida pelas autoridades portuguesas uma autorização de residência, ainda que temporária. Efetivamente, tendo em consideração a caracterização que acima se fez do RSI como uma medida de dupla natureza, que combina a atribuição de uma prestação monetária, para satisfação das necessidades básicas imediatas, e um contrato de inserção que permita a integração social e laboral do seu titular, fica patente que a sua atribuição depende do cumprimento de uma série de compromissos que exigem uma certa vocação de continuidade, uma possibilidade e desejo reais de permanência em território nacional e de integração efetiva na sociedade, bem como disponibilidade para o trabalho, por parte dos beneficiários.

34. Atendendo ao que fica dito, verifica-se que a Administração tem oportunidade de controlar a autonomia de recursos dos cidadãos estrangeiros que solicitam a entrada ou permanência em território nacional, obviando a um afluxo anormal de estrangeiros carenciados que possam constituir um ónus excessivo para o sistema de segurança social, em particular para o subsistema de solidariedade. Por esta razão, é de crer que a maioria dos estrangeiros legalmente residentes - ou seja, admitidos segundo as regras definidas pelo Estado que os acolhe - que venham a encontrar-se em situação de necessidade tal que justifique o requerimento do Rendimento Social de Inserção, assim se encontrarão devido a circunstâncias de vida ocorridas após a concessão da autorização de residência. Tais circunstâncias serão também, em larga medida, não previsíveis por parte das autoridades no momento da verificação da condição de recursos, e consistirão em factos como doença ou desemprego do beneficiário principal.

Não se esqueça, ainda, que em relação a outros membros do agregado familiar, designadamente menores (que constituem uma percentagem significativa dos beneficiários de RSI), a situação de necessidade extrema poderá mesmo dever-se a motivos totalmente alheios à sua pessoa e às suas ações ou opções de vida. Em relação aos membros do agregado familiar do requerente de RSI, mencionados no artigo 6.º, n.º 4, deve notar-se ainda que ficam excluídos da prestação os menores com mais de 3 anos, filhos de estrangeiros legalmente residentes e que cumpram todos os requisitos legais, que se tenham juntado aos pais ou tutores, ao abrigo do reagrupamento familiar, há menos de 3 anos. Significa isto que a prestação familiar a receber será mais exígua, por não incluir a quantia referente às crianças em tal situação.

Resulta do que atrás se expôs que a lei prevê uma série de exigências que têm por propósito obstar à entrada e permanência em território português de estrangeiros que possam vir a constituir um encargo para as autoridades e para o sistema de segurança social.

35. Não se contesta a cogência do interesse em prevenir encargos excessivos para o sistema de segurança social, nem “a necessidade de assegurar uma certa ligação prévia ao país para evitar situações de permanência inconstante e de eventuais benefícios iníquos”, pelo Governo afirmada como atestando que a exigência de um período mínimo de residência é “condição razoável e proporcionada” da concessão do RSI.

Simplesmente, mesmo considerando, como atrás se mencionou, que o Tribunal admitiu já a possibilidade, nesta matéria, de diferenciação de outros cidadãos relativamente a cidadãos nacionais (Acórdão n.º 141/2015), não pode deixar de se valorar a circunstância de que a exigência de um prazo de residência legal de 3 anos para concessão do RSI a cidadãos estrangeiros, com o intuito de prover à sustentabilidade da segurança social, sacrifica um direito a uma prestação que garante um mínimo de existência socialmente adequado.

A imposição de um prazo tão longo não deixará, muitas vezes, de comprometer o acesso, em tempo útil, a um benefício que assegura necessidades mínimas vitais a cidadãos em situação de grave carência económica e de desinserção social e profissional, pondo irremediavelmente em causa a finalidade do mesmo.

Ao fazer depender, do prazo de 3 anos de residência legal em Portugal, o direito a uma prestação social que assegure uma sobrevivência minimamente condigna ou a um mínimo de sobrevivência, que é resultado da conjugação do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à segurança social em situações de carência, o legislador impõe aos estrangeiros um sacrifício desproporcionado ao fim da restrição.

Tal opção atinge cidadãos em situação de grave vulnerabilidade, sem meios imediatos para satisfazer necessidades vitais do agregado familiar, que foram, como ficou demonstrado, admitidos em Portugal no cumprimento das regras fixadas pelo legislador, nomeadamente quanto à fixação de requisitos relativos à disponibilidade de meios de rendimento.

Ponderando, associadamente, a pouca relevância da despesa do RSI no orçamento global da Segurança Social e o peso diminuto dos gastos com a concessão do RSI a não nacionais, já que o valor desta prestação é reduzido e abrange um universo muito limitado de destinatários, torna-se evidente a desproporção desta solução.

Considerando a existência de imposições e controlos - definidos pelo Estado de acolhimento - que aferem da capacidade autónoma de sustento e da ligação do beneficiário ao país, previstos para a entrada, permanência e concessão de autorizações de residência, em território nacional, atendendo, igualmente, ao baixo valor da prestação social em causa, bem como à circunstância de esta ser dirigida aos cidadãos mais vulneráveis e carenciados, em relação aos quais o decurso do tempo inexoravelmente conduz ao agravar das condições de sobrevivência, então, o requisito fixado na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, revela-se, na sua concreta configuração, desproporcionado.

Em suma, tudo ponderado, conclui-se que a imposição de um prazo de 3 anos - que se traduz na negação da concessão de meios de sobrevivência a um cidadão estrangeiro em situação de risco social, antes de decorrido esse período - é excessiva, colidindo, de modo intolerável, com o direito a uma prestação que assegure os meios básicos de sobrevivência. Com uma tal duração, o prazo definido constitui um sacrifício desproporcionado ou demasiado oneroso, em face da vantagem associada aos fins de interesse público que se visa atingir com a sua fixação.

Assim, considera-se que a norma impugnada está ferida de inconstitucionalidade, por violação do princípio da proporcionalidade.

C) - Apreciação da legalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho

36. Havendo o Tribunal Constitucional declarado a inconstitucionalidade das normas do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, fica naturalmente dispensado de apreciar a sua legalidade, cuja fiscalização foi também subsidiariamente pedida pela Requerente.

III - Decisão

Nos termos e pelos fundamentos expostos o Tribunal Constitucional decide:

a) Não conhecer da ilegalidade da norma do artigo 6.º, n.º 1, alínea a) e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que, por último, lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, no segmento em que exige pelo menos um ano de residência legal em Portugal, para reconhecimento do direito ao Rendimento Social de Inserção aos cidadãos nacionais;

b) Não declarar a ilegalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea a) e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que, por último, lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, no segmento em que exige, para reconhecimento do direito ao Rendimento Social de Inserção, pelo menos um ano de residência legal em território nacional, para os cidadãos nacionais de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia;

c) Declarar a inconstitucionalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, por violação do princípio da proporcionalidade.

Lisboa, 25 de maio de 2015 - *Catarina Sarmento e Castro - Maria José Rangel de Mesquita* (com declaração que se anexa) - *Fernando Vaz Ventura - Carlos Fernandes Cadilha - João Cura Mariano - Ana Guerra Martins - João Pedro Caupers* (vencido conforme declaração em anexo) - *Pedro Machete* (vencido quanto às alíneas *b*) e *c*) da Decisão, conforme declaração em anexo) - *Lino Rodrigues Ribeiro* (vencido com declaração de voto) - *Maria Lúcia Amaral* (vencida, quanto às alíneas *b*) e *c*) da decisão, conforme declaração em anexo) - *Maria de Fátima Mata-Mouros* (vencida na alínea *c*) da decisão, no essencial pelas razões expostas no voto de vencido do C. João Caupers) - *Joaquim de Sousa Ribeiro*

DECLARAÇÃO DE VOTO

A) Divergi parcialmente da fundamentação que sustenta a decisão expressa na alínea *b*) da Decisão do presente Acórdão no que respeita às normas do artigo 6.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redacção que, por último, lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, no segmento em que exige, para reconhecimento do direito ao Rendimento Social de Inserção, pelo menos um ano de residência legal em território nacional, para os cidadãos nacionais de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu (EEE) ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

Acompanha-se a fundamentação do presente Acórdão na parte em que reconhece (cfr. II, A), 12) o valor paramétrico da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) em relação à Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redacção que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho e, ainda, na parte em que põe em dúvida a inclusão dos «cidadãos da União Europeia e equiparados» na categoria de «não nacionais», nos termos da definição do n.º 3 do artigo 37.º da LBSS (segundo o qual «consideram-se não nacionais os refugiados, os apátridas e os estrangeiros não equiparados a cidadãos nacionais por instrumentos internacionais de segurança social»), tendo em conta o imperativo de não discriminação em razão da nacionalidade e, assim, de tratamento idêntico ao dos

cidadãos nacionais, caso em que valeria como parâmetro de legalidade o disposto no artigo 40.º, n.º 1, da LBSS (ao invés do n.º 2 do mesmo preceito).

Todavia, não se acolhe a fundamentação na parte em que, depois de retomar o afirmado no Acórdão n.º 141/2015 no ponto em que admite que o Direito da União Europeia tolera um regime diferenciado entre cidadãos da União Europeia e cidadãos nacionais do Estado membro de acolhimento no que respeita a prestações de um regime não contributivo que garante um mínimo de meios de subsistência, conclui apenas (cfr. II, A), 16) que admitida a não uniformidade de tratamento as normas questionadas não são incompatíveis com a LBSS, que aqui servem de parâmetro.

Sem prejuízo de se acolher também a fundamentação na parte em que afirma que a questão de constitucionalidade do regime estabelecido para os cidadãos da União Europeia não pode ser apreciada por estar para além do pedido formulado pela Requerente no processo, entende-se ser relevante, no âmbito do presente processo, no que toca ao segmento da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio (na redacção do diploma supra referido), que se refere a «nacional de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia», a *medida* da diferença tolerada pelo Direito da União Europeia em matéria de atribuição de prestações de um regime não contributivo que garante um mínimo de subsistência a que se aludiu na Declaração de Voto aposta ao Acórdão n.º 141/2015 de 25 de fevereiro.

Com efeito, a valer como parâmetro de legalidade, como se admite como hipótese no Acórdão, o disposto no artigo 40.º, n.º 1, da LBSS (parâmetro invocada pela requerente), por virtude do estatuto próprio dos nacionais de Estados membros da União (e os demais equiparados previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei 13/2003) – decorrente do princípio da igualdade de tratamento, quer na sua formulação geral constante do artigo 18.º primeiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do artigo 21.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia quer, em especial, na sua expressão concretizada no artigo 24.º, n.º 1, da Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004, e também dos artigos 34.º, n.º 2, e 45.º, n.º 1 daquela Carta referidas no Acórdão – a norma

questionada, ao prever um período mínimo de residência legal em Portugal (um ano), sempre se afiguraria contrária àquela norma da LBSS na medida em que tal período de residência legal exceda os requisitos de que depende, à luz do Direito da União Europeia, a «residência em território nacional» - sem prejuízo de o próprio Direito da União Europeia, mesmo quando reconhece a existência de um direito de residência, ainda consentir uma diferenciação (exclusão) quanto à atribuição das prestações em causa. E tal medida de diferenciação permitida decorre do disposto no artigo 24.º, n.º 2, da referida Directiva 2004/38/CE, segundo o qual o Estado membro de acolhimento, em derrogação do princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 24.º, n.º 1, pode não conceder o direito a prestações de assistência social durante os primeiros três meses de residência ou, quando pertinente, durante o período mais prolongado previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º (entrada no território do Estado de acolhimento para procurar emprego), ou, antes de adquirido o direito de residência permanente (residência legal por um período consecutivo de cinco anos) pode não conceder ajuda de subsistência, incluindo a formação profissional, constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudantis, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados, que não conservem este estatuto ou que não sejam membros das famílias dos mesmos.

Assim, na medida em que se possam considerar as categorias em causa previstas na alínea a) do n.º 1 (e no n.º 4) do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio abrangidas, e por não terem a qualidade de «nacionais», na previsão do parâmetro do artigo 40.º, n.º 2, da LBSS, subscreve-se a decisão do Acórdão no sentido da não declaração da ilegalidade daquelas normas. Todavia, na medida em que se possam considerar as categorias em causa previstas na alínea a) do n.º 1 (e no n.º 4) do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, por beneficiarem de estatuto de igualdade de tratamento, abrangidas na previsão do parâmetro do artigo 40.º, n.º 1, da LBSS, a fundamentação haveria de levar em conta a medida da diferença entre nacionais e nacionais de outros Estados membros da União Europeia admitida pelo Direito derivado da União Europeia quanto à atribuição de prestações de assistência social.

B) Divergi parcialmente da fundamentação que sustenta a decisão expressa na alínea c) da Decisão do presente Acórdão no que respeita à declaração de

inconstitucionalidade das normas do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2013, de 21 de maio, na redacção que, por último, lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, por violação do princípio da proporcionalidade, pelas razões que de seguida se enunciam.

Acompanha-se, no essencial, a fundamentação do Acórdão na parte em que considera violado o princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Com efeito, entende-se que relativamente à categoria de não nacionais, a Constituição, no seu artigo 15.º, n.º 2, não impede à partida a existência de exceções ao princípio da equiparação consagrado no n.º 1 do mesmo preceito, designadamente a reserva, pela lei, de direitos aos cidadãos portugueses (cfr. *in casu* artigo 37.º, n.º 1, da LBSS). E nessa medida, a previsão de um período mínimo de residência legal em Portugal enquanto condição de atribuição de prestações do subsistema de solidariedade, incluindo o RSI, a «não nacionais» (cfr. artigo 40.º, n.º 2, da LBSS) – e assim, igualmente a «nacionais» de Estado que não seja Estado membro da UE, de Estado que faça parte do EEE ou de Estado que tenha celebrado um acordo de livre circulação com a União (cfr. artigo 6.º, n.º 1, b), da lei n.º 13/2003) – enquadra-se dentro da margem de conformação do legislador, a qual não fica porém subtraída à conformidade com os parâmetros constitucionais pertinentes, inclusive quando exerce tal margem de conformação na definição de um concreto período mínimo de residência legal de que depende, entre outros requisitos, o acesso ao RSI. E por isso se entende que face à natureza e finalidade da prestação em causa – prestação do subsistema de solidariedade que visa obviar a situações de especial vulnerabilidade por carência de recursos que ponha em causa a própria subsistência –, o prazo em causa se afigurarà desproporcionado face ao invocado interesse público de sustentabilidade do sistema de segurança social e à necessidade de assegurar uma ligação mais estreita ao país – ligação essa que também não deixa de ser assegurada pelo próprio reconhecimento de um direito de residência e correspondente emissão de uma autorização de residência, ainda que temporária.

Acresce que – e de modo que se entende ser determinante para o sentido decisório do Acórdão – tal desproporção se afigura particularmente evidente se se atender ao facto de a previsão da norma em causa poder abranger, por não estabelecer qualquer distinção quanto ao respetivo âmbito subjetivo, algumas categorias de «não nacionais» – ficando assim os mesmos afastados,

por força da condição de tempo de residência naquela prevista, do acesso ao RSI - cuja situação de vulnerabilidade e de carência de meios advém da sua particular qualidade decorrente da Constituição da República Portuguesa, do Direito Internacional ou do Direito da União Europeia. Com efeito, na previsão de «nacional de um Estado que não esteja incluído na alínea a)» do n.º 1 do artigo 6.º (Estado membro da União Europeia, Estado que faça parte do EEE ou Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação com a União Europeia), ficam abrangidos, desde logo, quer os «não nacionais» (estrangeiros ou apátridas) requerentes e beneficiários de proteção internacional - aos quais pode ser concedido o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária -, quer os requerentes e beneficiários de proteção temporária (cfr. em especial artigo 33.º, n.º 8 da Constituição da República Portuguesa; Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados de 28 de julho de 1951, alterada pelo protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967; artigos 2.º, n.º 1, b), i) e j), e 7.º e 48.º e ss., em especial 51.º, 56.º e 72.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (com a redação da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio); Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, em especial artigo 29.º; e Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências desse acolhimento, em especial artigo 13.º, n.º 2).

Não estabelecendo a previsão da norma em causa qualquer distinção a este respeito e, sobretudo, não ressaltando a mesma o especial estatuto de tais categorias de nacionais de Estados (terceiros) que não sejam Estados da UE, do EEE ou Estados que tenham celebrado um acordo de livre circulação com a União - todos «não nacionais» à luz da «categorização binária» a que se refere o Acórdão e decorrente da LBSS - que pela sua qualidade se encontram (ou podem encontrar) em situação de carência económica e cujo estatuto próprio derivado das referidas fontes impõe o acesso a prestações para a ela obviar, o requisito de residência

legal em Portugal nos últimos 3 anos afigura-se especialmente desproporcionado, tanto mais que, por um lado, alguns desses estatutos se reportam a períodos de permanência inferiores ao período de residência exigido para acesso ao RSI – como é o caso do beneficiário de proteção temporária que deve beneficiar de autorização de permanência durante o período de proteção temporária, em regra um ano, prorrogável por períodos de 6 meses até ao máximo de um ano (artigos 4.º, n.º 1 e 8.º, n.º 1 da Directiva 2001/55/CE); e, por outro lado, o direito de residência que pode ser concedido por força desses particulares estatutos (e diversamente do que sucede com os demais «não nacionais») não dependerá à partida de requisitos relativos à existência de meios de subsistência.

E, ainda que o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, estabeleça que para efeitos de aplicação da alínea b) do n.º 1 do mesmo preceito, a residência legal em Portugal se comprove através de autorização de residência concedida nos termos do regime jurídico de entrada, permanência e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho – assim podendo indiciar que algumas das referidas categorias ficariam excluídas do âmbito subjectivo de aplicação do RSI por se poderem encontrar abrangidas por regime especial próprio constante da referida Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, incluindo no tocante a meios de subsistência – os «não nacionais» que por esta última Lei possam ser abrangidos não esgotam, em qualquer caso, as categorias de «não nacionais» particularmente vulneráveis susceptíveis de se poderem enquadrar no âmbito da previsão da norma e cuja qualidade pode determinar a necessidade de acesso ao RSI.

Maria José Rangel de Mesquita

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não pude acompanhar a declaração de inconstitucionalidade constante da alínea c) da decisão.

Na verdade, não estou convencido de que condicionar ao prazo de três anos de residência legal em Portugal o direito ao rendimento mínimo de reinserção traduza a imposição ao cidadão estrangeiro abrangido de um sacrifício desproporcionado relativamente ao fim da restrição.

É-me difícil considerar que um prazo aplicável ao exercício de um direito possa, devido um juízo (aparentemente, uma espécie de "impressão") sobre a

sua duração supostamente excessiva, ser considerado inconstitucional. Não se tratando de um prazo manifestamente exagerado, suscetível de consubstanciar uma verdadeira inutilização do direito, não arrisco um juízo de desconformidade constitucional.

João Pedro Caupers

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido quanto às alíneas *b)* e *c)* da Decisão.

1) Quanto à alínea b) da Decisão

O sentido dos artigos 7.º, 37.º e 40.º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, com a redação dada, por último, pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro) deve ser fixado em conformidade com o direito da União Europeia, superando eventuais «categorizações binárias» que se limitem a contrapor nacionais a não nacionais. Segundo o artigo 20.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”), “é cidadão da união qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro”. Daí que, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, “o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros que permite aos que se encontrem na mesma situação obter, no domínio de aplicação *ratione materiae* do TFUE, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das exceções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico (acórdãos *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, n.º 31; *D’Hoop*, C-224/98, EU:C:2002:432, n.º 28; e C-46/12, EU:C:2013:97, n.º 27)” (cfr. o n.º 58 do acórdão *Dano*, de 11 de novembro de 2014, Processo C-333/13).

Ora, conforme referi na declaração de voto aposta ao Acórdão deste Tribunal n.º 141/2015, e contrariamente ao entendimento acolhido no presente Acórdão (v. o ponto 16), não é absolutamente seguro qual o entendimento definitivo que o Tribunal de Justiça da União Europeia virá a sufragar relativamente à admissibilidade de regimes diferenciados – e quanto à medida da diferença – entre cidadãos da União Europeia e cidadãos do Estado-Membro de acolhimento, no tocante a prestações de um regime não contributivo que garante um mínimo de meios de subsistência (em sentido contrário à jurisprudência *Dano* citada no Acórdão n.º 141/2015, v., por exemplo, o Acórdão de 19 de setembro de 2013, *Brey*, Processo C-140/12;

presentemente, encontra-se pendente um pedido de decisão prejudicial sobre a mesma matéria: Processo C-67/14, *Alimanovic*, no âmbito do qual o Advogado-Geral apresentou em 26 de março de 2015 a seguinte conclusão: “o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE deve ser interpretado no sentido de que se *opõe* à regulamentação de um Estado-Membro que exclui do benefício de determinadas ‘prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo’ na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, e que são também constitutivas de uma ‘prestação de assistência social’ na aceção da Diretiva 2004/38, de forma automática e sem análise casuística, os nacionais de outros Estados-Membros que procuram emprego no território do Estado-Membro de acolhimento depois de terem acedido ao referido mercado de emprego, ao passo que essas prestações são garantidas aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento que se encontram na mesma situação” [itálico aditado]).

No caso *sub iudicio*, portanto, a equiparação dos cidadãos de outros Estados-Membros da União Europeia aos “nacionais” ou aos “não nacionais”, nos termos e para os efeitos do disposto nos referidos preceitos da Lei de Bases da Segurança Social, depende do prévio esclarecimento do sentido e alcance da cidadania da União consagrada no artigo 20.º, n.º 1, do TFUE. Mais: na medida em que seja de qualificar como discriminatória no sentido do artigo 18.º do mesmo Tratado uma diferenciação no âmbito do direito interno entre aqueles dois grupos de pessoas, inexistem dúvidas de que, nessa mesma medida, e depois da declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), primeira parte, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação atual, pelo Acórdão n.º 141/2015, o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), segunda parte, do mesmo diploma será, desde logo e independentemente de eventuais questões de inconstitucionalidade que também possa suscitar, ilegal por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 7.º da Lei de Bases da Segurança Social.

II) Quanto à alínea c) da Decisão

O juízo de inconstitucionalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, formulado na alínea c) da Decisão assenta na ideia de que o preceito em causa representa uma *restrição* legal – uma exceção – excessiva ao princípio da

equiparação consignado no artigo 15.º, n.º 1, da Constituição. Para o efeito, a maioria *sobrevalorizou a importância relativa do RSI* para a garantia do mínimo de sobrevivência, desconsiderando as demais prestações concedidas no âmbito do subsistema de solidariedade (cfr. o artigo 41.º, n.º 1, da Lei de Bases da Segurança Social), e, bem assim, o potencial de mitigação das situações de carência consequente ao funcionamento de redes de apoio social inerente aos demais componentes do sistema de proteção social de cidadania, como o subsistema de ação social (artigo 29.º e seguintes) e o subsistema de proteção familiar (artigo 44.º e seguintes). Por outro lado, a mesma maioria, não obstante reconhecer expressamente existirem “*poucos dados respeitantes à específica situação dos estrangeiros beneficiários da Segurança Social*” e, também, *do RSI* (cfr. o ponto 20; itálicos aditados), não deixou, ainda assim, de, com base nesses mesmos “poucos dados”, desvalorizar os propósitos racionalizadores do autor da norma (v. o parágrafo final do ponto 25) e de formular juízos de prognose fundamentais em ordem a reexaminar o mérito da opção legislativa de acordo com uma exigência máxima no tocante à densidade do escrutínio a realizar pelo Tribunal (v. em especial, o ponto 35, com destaque para as referências à “imposição de um prazo tão longo” e à “pouca relevância” ou ao “peso diminuto” dos gastos ou da despesa com a concessão do RSI).

A verdade, porém, é que o ponto de partida da argumentação da maioria não é exato: os termos da concessão do RSI a cidadãos estrangeiros *não correspondem a uma exceção* ao princípio da equiparação, desde logo, porque o direito a tal tipo de prestação *não é* pela lei *reservada exclusivamente* aos cidadãos portugueses (cfr. o artigo 15.º, n.º 2, da Constituição e o artigo 37.º, n.º 1, da Lei de Bases da Segurança Social); trata-se, antes, de uma *regulamentação* do próprio princípio da equiparação. Como nota justamente o Prof. Doutor JORGE PEREIRA DA SILVA em parecer junto aos autos pelo requerido, no regime do RSI “não existe nenhum direito reservado «pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses», pelo que “o cerne do problema é prévio ao das restrições legais”, respeitando “à própria *delimitação do alcance do princípio da equiparação*, expresso no n.º 1 [do artigo 15.º] e que vale tanto para direitos como para deveres e abrange tanto estrangeiros e apátridas que se *encontram* em Portugal quanto aqueles que aqui

residem”: o problema “é de delimitação (externa) do âmbito de proteção do princípio constitucional e não ainda de restrições ao seu conteúdo normativo”. Com efeito, prossegue aquele ilustre jurisconsulto, “a formulação geral do princípio da equiparação deixa inevitavelmente para o legislador ordinário um significativo espaço de conformação do respetivo alcance – inclusive antes de se poder falar (em autorrestrições constitucionais e) em *restrições legais* em sentido próprio (parte final do n.º 2 do artigo 15.º). Foi pois no exercício dessa prerrogativa de livre conformação normativa que o legislador produziu a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 6.º do Regime do RSI”.

Uma das consequências da colocação do problema nestes termos respeita à densidade do grau de escrutínio admissível por parte deste Tribunal relativamente às opções do legislador. O controlo negativo da proporcionalidade – e não um qualquer reexame da solução legislativa – deve fundar-se no artigo 2.º da Constituição (um Estado de direito democrático é necessariamente um Estado limitado pelo direito; ou como afirmado no Acórdão n.º 387/2012: “o Estado de direito não pode deixar de ser um «Estado proporcional»”) – e não no artigo 18.º, n.º 2, do mesmo normativo. Assim, os critérios a observar em tal controlo devem cingir-se à mera *evidência*: os testes da adequação, da necessidade e da justa medida entre meios (intrusivos) e fins (legítimos) só não são de considerar superados em caso de *manifesta* inadequação, desnecessidade ou desequilíbrio.

Não é, de todo em todo, o que se verifica no caso *sub iudicio*. Aliás, a escassez de dados empíricos aponta, desde logo, no sentido inverso.

Além disso, não se vislumbra qual a referência empírica ou normativa que fundamenta a censura do alegado carácter excessivo da opção do autor da norma de, com base no artigo 40.º, n.º 2, da Lei de Bases da Segurança Social, estabelecer que a inserção na comunidade pressuposta pela atribuição do RSI, nomeadamente por via da celebração do contrato de inserção, só deve considerar-se consolidada no termo do período de dois anos correspondente à primeira renovação (por caducidade) de uma *autorização de residência temporária* (cfr. o artigo 6.º, n.º 1, alínea *b*), e n.º 3, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho). Esta autorização pode, na verdade, ser concedida a quem possua visto de residência válido, meios de

subsistência e, quando aplicável, se encontre inscrito na segurança social, pelo período de um ano e é renovável por períodos sucessivos de dois anos (cfr. os artigos 75.º, n.º1, 77.º, n.º 1, e 78.º, n.º 1, todos da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação dada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto). Um ano (ou menos) de residência ao abrigo de uma autorização de residência temporária já será suficiente para comprovar a aludida inserção? E dois anos? E três? Afinal qual o critério tido por relevante para, na ótica da maioria que fez vencimento, determinar o limiar de tempo a partir do qual já haverá excesso, tornando ilegítima a exigência de um período de residência como condição de atribuição do RSI?

E a esta indeterminação haverá que acrescentar a já mencionada desconsideração de respostas sociais complementares no âmbito do próprio sistema de proteção social de cidadania, que tornam ainda menos seguro um juízo definitivo quanto ao caráter excessivo de qualquer período de residência mínimo.

Pedro Machete

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido, pois emitiria um juízo de não inconstitucionalidade da norma da alínea b) do n.º 1 e n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, quando aplicada a nacionais de Estados terceiros residentes no território nacional que não beneficiem do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária.

A Constituição, não só prescreve exceções ao *princípio da equiparação* dos estrangeiros com os cidadãos portugueses, como ainda admite que a lei estabeleça outras, desde que observados os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade (cfr. n.º 2 do artigo 15.º).

No que se refere ao direito à segurança social, a lei que define as bases gerais do sistema de segurança social – Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro – considera, no artigo 7.º, que o princípio da igualdade entre beneficiários nacionais e não nacionais não é prejudicado pelo facto de se estabelecerem quanto a estes «*condições de residência*»; e nos artigos 37.º e 40.º reserva para os cidadãos portugueses as prestações do subsistema de solidariedade, sem prejuízo da sua extensão a não nacionais, desde que verificadas certas condições, nomeadamente «*períodos mínimos de residência legal*».

Quanto às prestações de rendimento social de inserção, que fazem parte do subsistema de solidariedade, a opção política-legislativa de subordinar

a concessão a não nacionais a um período mínimo de residência foi desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, que alterou o artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, fixando esse período em *três anos* para os nacionais de Estados não incluídos na alínea a) do n.º 1 desse mesmo artigo.

A razão de ser deste período de residência, diz o autor da norma, é a demonstração de um elo de ligação efectiva à comunidade nacional, de modo a preservar o RSI do “efeito de chamada” dos movimentos migratórios potenciado pelas relações familiares dos imigrantes e deste modo garantir a sustentabilidade financeira do regime de segurança social.

Não oferece dúvida que, em abstracto, a medida é apta e adequada a produzir estes fins, os quais são constitucionalmente legítimos.

Mas já duvido que se possa dizer que a lei prevê uma série de exigências que têm por propósito obstar à entrada e permanência em território português de estrangeiros que possam vir a constituir um encargo para o sistema de segurança social; e assim sendo, torna-se desnecessário fixar um período mínimo de residência legal, já que tais exigências provocam menores restrições do que esta condição.

De facto, a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (na redacção dada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto) relativa à entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional, estabelece como condição da concessão e renovação do visto de residência, autorização de residência temporária e autorização de residência permanente, a *posse de meios de subsistência* (cfr. alínea d) do n.º 1 do art.º 52.º, alínea d) do n.º 1 do art.º 77.º e alínea c) do n.º 1 do art.º 80.º).

Simplesmente, para além da diferente finalidade que subjaz a essas normas, mais preocupadas com os custos da imigração ilegal, a exigência de um período mínimo de residência para efeitos de RSI parece ser um meio indispensável para dar concretização aos pressupostos de que depende a autorização de residência. Se o estrangeiro com título de residência temporária (que é concedida por um ano, renovada por períodos sucessivos de dois anos – art.º 76.º) deixar de ter meios de subsistência, então há fundamento para não se renovar a autorização temporária, gerando-se assim uma situação de residência ilegal que inviabiliza a concessão do RSI.

Ou seja, se para se obter (e manter) a autorização de residência é necessário a posse de meios de subsistência, então, pelo menos durante um determinado período, é de supor (ou de presumir) a inexistência de uma situação de insuficiência económica

justificativa da concessão de prestações sociais que garantam uma existência condigna. Na eventualidade de inexistência superveniente de meios de subsistência, não se justifica a celebração de um “contrato de inserção”, uma vez que tal situação vai gerar necessariamente a não renovação da autorização. Por isso, tal como nas situações de residência ilegal, aquela eventualidade terá que ser coberta por outro tipo de apoios sociais que garantam as condições essenciais a uma existência minimamente condigna. É que a celebração do contrato de inserção, que acompanha a concessão do RSI, pressupõe a continuidade e permanência do beneficiário no território nacional, situação que não será possível a quem, na posse de título de residência temporário, deixou de possuir meios de subsistência e por esse facto de ter condições para a renovação do título.

O mesmo já não se poderá ajuizar relativamente aos estrangeiros com estatuto de *refugiado* ou de *protecção subsidiária*. A estes não é aplicável a Lei n.º 23/2007 (cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º), mas a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio. Como nestes casos a concessão de asilo ou de protecção subsidiária e a renovação da autorização de residência não está dependente da posse de meios de subsistência, não se pode apelar à auto-responsabilidade dos refugiados para evitar a atribuição de prestações sociais em situação carência de meios de subsistência. Para estes, é defensável que a garantia constitucional do direito de asilo (n.º 8 do artigo 33º da CRP) envolva o direito a prestações que garantam uma existência condigna, incluindo o RSI, sem dependência de um período de residência legal.

Quanto à duração do período de residência legal – se um, dois ou três anos – não se pode concluir, num controlo de mera evidência, que a margem de liberdade de conformação legislativa tenha sido ultrapassada por erro manifesto de apreciação da relação entre o prazo escolhido e os seus efeitos. Para além da satisfação das necessidades básicas, a concessão do RSI, através do contrato de inserção, visa também a integração social e laboral do beneficiário. Tratando-se de estrangeiros, tal contrato pressupõe a criação de elos de ligação efectiva com a comunidade nacional, o que só pode ser comprovado através de um período mínimo de residência. Ora, o prazo de três anos, que corresponde ao termo da primeira renovação da autorização temporária, parece ser um prazo não desproporcional para mostrar uma relação suficientemente densa com a comunidade nacional, para evitar o chamado “turismo social” e para não sobrecarregar desrazoavelmente o

regime nacional de segurança social. Isto não significa obviamente que, numa situação concreta de carência de meios de subsistência, não possam e devam ser mobilizadas outras formas de apoio social até ao termo do prazo de residência temporária.

Lino Rodrigues Ribeiro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencida quanto ao juízo de inconstitucionalidade constante da alínea *c*) da decisão e não acompanhei os fundamentos que conduziram ao juízo constante da alínea *b*).

1. A questão de constitucionalidade colocada, neste processo, ao Tribunal, consistia no problema de saber se a CRP impediria que estrangeiros residentes em Portugal (e oriundos de países outros que não membros da União Europeia) só pudessem aceder às prestações de Rendimento Social de Inserção uma vez completados três anos de permanência (de “residência legal”) em território português.

O Tribunal, após ter seguido uma argumentação que convocou para o caso o princípio da equiparação entre estrangeiros e nacionais (artigo 15.º da Constituição), o direito a um mínimo de existência condigna decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º) e o direito à segurança social (artigo 63.º), acabou por proferir um juízo de inconstitucionalidade fundado no princípio da proporcionalidade. Quer isto dizer que se entendeu que o prazo de três anos *era excessivo* (o princípio da proporcionalidade é também conhecido, na jurisprudência constitucional portuguesa como em muitas outras, nacionais e supranacionais, como princípio da *proibição do excesso*), uma vez que “tal opção” – a de exigir um mínimo de três anos de residência legal em Portugal para estrangeiros que pretendessem aceder às prestações de RSI – “ating[iria] cidadãos em situação de grave vulnerabilidade, sem meios imediatos para satisfazer as exigências vitais do agregado familiar”, e que, “[p]onderando, associadamente, a pouca relevância da despesa de RSI no orçamento global da Segurança Social e o peso diminuto dos gastos com a concessão de RSI a não nacionais, [se] torna[ria] evidente a desproporção desta solução”.

Dissenti deste juízo.

2. O princípio da proporcionalidade, enquanto limite jurídico das ações do legislador, encontra apoio textual no artigo 18.º, n.º 2, parte final, da Constituição. Aí se diz que as restrições, introduzidas por lei, a direitos, liberdades e garantias *devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*. As implicações que daqui decorrem são, no essencial, duas: em primeiro lugar, daqui decorre que as medidas legislativas que restringem direitos, liberdades e garantias não são, só por isso, inconstitucionais; segundo, daqui decorre que o serão, se, entre outras exigências – definidas nos outros lugares do artigo 18.º – se não limitarem ao necessário para realizar outros direitos e interesses que a Constituição também proteja.

3. Assim definido, este princípio habilita o Tribunal a proferir um juízo de invalidade de uma lei desde que se siga um percurso metódico marcado por dois passos essenciais. Primeiro, é necessário que se afira com rigor qual o grau e natureza da afetação de direitos que a medida legislativa introduziu. A Constituição fala em “restrições [legais] a direitos, liberdades e garantias”, ou seja, a direitos fundamentais que, por terem um conteúdo que é determinado pela própria CRP, detêm, por condição e natureza, força de *resistência à lei*. Em muitas das suas decisões tem o Tribunal entendido que o juízo de proporcionalidade que a Constituição o habilita a fazer também pode ser aplicado a outras situações – de afetação de direitos que não tenham esta especial natureza de resistência à lei –, uma vez ser a exigência de “justa medida” dos atos estaduais (de todos eles) uma ilação geral da ideia de Estado de direito, consagrada no artigo 2.º da CRP. Porém, tal não elimina a necessidade de se saber ao certo qual o grau de proteção jurídica de que goza o direito que foi afetado (se se trata de um direito fundamental ou não) e qual a natureza dessa afetação (se se trata de uma restrição ou não), porquanto de tal depende a *intensidade do escrutínio* que o Tribunal deve aplicar às medidas do legislador tidas eventualmente como “desproporcionais”. Tratando-se de medidas legislativas restritivas de direitos, liberdades e garantias, a intensidade do escrutínio jurisdicional, especialmente legitimado pelo artigo 18.º, n.º 2, será necessariamente maior do que na situação em que esteja em causa um juízo de proporcionalidade fundado apenas no artigo 2.º da CRP. Assim, e por estes motivos, o primeiro passo a empreender, quando se “aplica” o juízo de proporcionalidade, é o de identificar com rigor qual a *natureza do direito que foi afetado e qual a intensidade da afetação*.

De seguida, haverá que identificar com rigor a finalidade que essa mesma afetação, decidida pelo poder legislativo, visou prosseguir. Isto mesmo decorre da parte final do n.º 2 do artigo 18.º, uma vez que a “restrição” de direitos deve limitar-se ao necessário para salvaguardar outros interesses e valores constitucionalmente prosseguidos. Aqui, a tarefa de quem julga traduzir-se-á, naturalmente, não apenas em identificar os objetivos prosseguidos pelo legislador, mas ainda em resolver a questão de saber se eles serão, ou não, constitucionalmente relevantes. Respondida afirmativamente esta última questão, então haverá que decidir se a afetação de direitos se *limitou ao que era necessário para realizar outros bens constitucionais*. Como é consabido, esta última tarefa tem-na desempenhado o Tribunal – em consonância com muita outra jurisprudência, nacional e supranacional – através do emprego de três muito sedimentados *testes*: (i) o teste da adequação, que se traduz em saber se a medida legislativa restritiva adotada pelo legislador é em geral apta para realizar a finalidade, constitucionalmente relevante, por aquele prosseguida; (ii) o teste da necessidade, que se traduz em saber se o legislador teria ou não à sua disposição, *para realizar o mesmo bem constitucional*, uma medida de efeito equivalente mas que fosse menos gravosa para as pessoas afetadas; (iii) e a proporcionalidade em sentido estrito, que implica uma ponderação “fina” entre o *ganho* de interesse público que a medida restritiva procurou obter (e o seu peso específico) e o *quantum* da afetação de direitos que com ela se impôs. Como também decorre de jurisprudência sedimentada do Tribunal (veja-se por exemplo o Acórdão n.º 187/2001, e jurisprudência nele citada), a aplicação deste três testes segue uma ordem lógica de precedência. Se se chegar à conclusão de que a afetação de direitos é inadequada, em abstrato, para realizar o valor constitucional que legitimaria a escolha legislativa, o juízo de invalidade relativo a esta escolha estará, logo aí, perfeito e fundamentado. Se se chegar à conclusão de que a medida, não podendo ser tida por inadequada, é no entanto desnecessária, ao mesmo juízo se chegará. Só depois de aplicados estes dois testes, sem resultados negativos, é que se seguirá o teste da proporcionalidade em sentido estrito. Este último aparecerá, na escala lógica do juízo, como o mais exigente, não apenas por requerer uma ponderação rigorosa entre o “peso”, normativamente entendido, do *quantum* que o sistema constitucional no seu conjunto “perdeu” com a afetação dos direitos e do *quantum* que com ela “ganhou”, mas também por ser o derradeiro: quando a ele se chega, já se sabe que os outros dois “testes”, logicamente

precedentes, não foram suficientes para fundamentar um juízo de invalidade da medida legislativa. Em todo o caso, o juízo que cabe à jurisdição constitucional, na operação metódica destes três testes, será sempre de índole negativa. Ao Tribunal não cabe aferir se as medidas legislativas são adequadas, necessárias, e proporcionais para a realização das políticas que o legislador deve, constitucionalmente, levar a cabo. Ao Tribunal cabe apenas o controlo negativo, que se traduz na demonstração da *inadequação, da desnecessidade, e da desproporcionalidade* [entre o meio adotado e o fim prosseguido]. E essa demonstração, *negativa*, que cabe ao Tribunal fazer será tanto mais exigente quanto maior for a liberdade de conformação que o legislador ordinário detiver no domínio material sobre que legisla.

4. No presente caso foi perfeitamente realizada pelo Tribunal a operação metódica que se traduziu na necessária identificação dos “outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos” [parte final do n.º 2 do artigo 18.º] prosseguida pela medida legislativa em juízo. Disse-se que essa medida visava prosseguir uma política de sustentabilidade do sistema de segurança social, de modo a garantir que prestações sociais que, no contexto deste sistema, se integram no âmbito do «subsistema de solidariedade» (artigo 41.º da Lei de Bases da Segurança Social), pudessem apenas ser distribuídas por quem tivesse com a comunidade nacional um elo de ligação efetiva. O «valor» constitucional desta finalidade não se discutiu, uma vez que se não colocou em causa que com ela se prosseguia – como diz a Constituição – um «interesse constitucionalmente protegido».

Do mesmo modo, foi também formalmente realizada pelo Tribunal a operação metódica a seguir para saber se a medida legislativa, que afetou direitos, se limitara «ao necessário para salvaguardar os interesses constitucionalmente protegidos». O Tribunal aplicou o teste da «adequação» e não obteve com ele fundamento suficiente para invalidar a norma legal; aplicou o teste da «necessidade» e também com ele não chegou a um juízo de invalidade; aplicou o último – e mais exigente – teste da «proporcionalidade em sentido estrito», e foi com base nele, e só nele, que julgou inconstitucional a medida. E isto, por duas razões fundamentais. Primeira, por atingir, a opção legislativa – diz o Acórdão – «cidadãos em situação de grave vulnerabilidade, sem meios imediatos para satisfazer necessidades vitais do agregado familiar, que foram, como ficou demonstrado, admitidos em Portugal no cumprimento das regras fixadas pelo legislador,

nomeadamente quanto à fixação de requisitos relativos à disponibilidade dos meios de rendimento». Segunda – diz ainda o Acórdão – por ter o Tribunal ponderado «associadamente, a pouca relevância da despesa do RSI no orçamento global da Segurança Social e o peso diminuto dos gastos com a concessão de RSI a não nacionais». Por assim ser, concluiu-se à *evidência* pela desproporção [entre a afetação dos direitos e a finalidade de interesse público prosseguida] «já que o valor desta prestação [do RSI] é reduzida e abrange um número muito limitado de destinatários».

5. Não me parece, contudo, que alguma vez se pudesse incluir no âmbito de competências próprias do Tribunal a possibilidade de levar a cabo o mais exigente dos «testes» da proporcionalidade com a apresentação destas duas razões. Como se disse no Acórdão n.º 187/2001, com este último «teste» a jurisdição constitucional (a portuguesa como qualquer outra) trata de «exigir que a intervenção, nos seus efeitos restritivos ou lesivos, se encontre numa relação “calibrada” – de justa medida – com os fins prosseguidos, o que exige uma ponderação, graduação e correspondência dos efeitos e das medidas possíveis». Como saber, aqui, que a exigência de residência de três anos em Portugal para estrangeiros que pretendessem aceder ao RSI se não encontrava em relação de justa medida com a finalidade de garantir a sustentabilidade do sistema de segurança social, evitando a existência de candidatos a prestações de solidariedade que nenhum elo de ligação tivessem com a comunidade nacional? Não creio que o argumento apresentado em primeiro lugar, e atinente ao cumprimento das regras já fixadas pelo legislador relativamente aos requisitos de admissibilidade de estrangeiros no território nacional – e que, de facto, incluem, entre outras, exigências relativas à demonstração de rendimentos – pudesse valer, neste contexto, como argumento legítimo. Tratando-se de regras que se inscrevem na definição de políticas de imigração (critérios para o acolhimento de estrangeiros em Portugal) a *finalidade constitucional* por elas prosseguida é diversa da finalidade prosseguidas pelas medidas em juízo, dirigidas a assegurar a sustentabilidade do sistema de segurança social. E ainda que se concluísse pela inevitável contiguidade das duas políticas (e pelos reflexos inevitáveis que a política de imigração pudesse vir a ter no rumo a tomar pelas políticas públicas de sustentabilidade da segurança social), então, por que não concluir de forma precisamente inversa àquela que foi acolhida pelo Tribunal? Por que não considerar que o «pequeno número» de estrangeiros que se encontram na situação

de requerer prestações de RSI se deve, precisamente, aos efeitos que a *política de imigração* tem sobre a *política de sustentabilidade da segurança social*? A meu ver, a dúvida só demonstra que, neste contexto – e para efetuar o «teste» da proporcionalidade em sentido estrito – o Tribunal se deveria ter atido a uma estrita ponderação entre os efeitos restritivos da medida legislativa em juízo e os *fins por ela (e só por ela) prosseguidos*. Efetuar a ponderação tendo em conta *fins prosseguidos por outras medidas* extravasa muito, a meu ver, do juízo que é permitido ao Tribunal no contexto metódico deste «teste». Por isso mesmo, aliás, serão sempre controvertíveis os resultados a que, por essa via, se chegará. Para além disso, porém, como poder avaliar, com a segurança com que se avaliou, que era “diminuto” o “peso dos gastos com a concessão de RSI”?

6. Como quer que seja, haverá sempre que concluir que o Tribunal aplicou, a esta «afetação» legislativa do direito a aceder à prestações de RSI, um escrutínio de intensidade máxima.

Contudo, não esclareceu qual a razão constitucional que legitimava a extensão da sua intervenção.

Na verdade, se se partir do princípio segundo o qual o controlo de proporcionalidade de medidas legislativas que o Tribunal está constitucionalmente habilitado a fazer é sempre e só de teor negativo; se se partir do princípio segundo o qual a demonstração, por parte de quem julga, da justeza desse controlo negativo será tanto mais exigente quanto maior for a liberdade de conformação legislativa sobre certa matéria, então, ficar-se-á sem saber o que é que legitimou o Tribunal a invalidar esta medida legislativa com fundamento num tão *apertado* controlo. Era a restrição de um direito fundamental (de conteúdo definido pela Constituição, e portanto, resistente à lei) que estava em causa? O Tribunal invocou o princípio da equiparação (artigo 15.º), mas não chegou a demonstrar que dele decorreria um direito fundamental dos estrangeiros a um tratamento jurídico igual – e em toda e qualquer situação igual – àquele que é dado aos cidadãos nacionais. O Tribunal invocou o direito a um mínimo de existência condigna, emergente do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º), mas não chegou a demonstrar que o direito a prestações do RSI se consubstanciava na *concretização necessária, única e constitucionalmente devida* desse mesmo direito. O Tribunal invocou o direito à segurança social (artigo 63.º), mas não chegou a demonstrar como é que a

concretização devida desse direito – tal como a concretização devida do direito a um mínimo vital – se *identificaria* em absoluto com as concretas prestações de RSI (cuja existência é, primeiro, decidida pela Lei de Bases da Segurança Social, e cujo regime é, depois, desenvolvido e definitivamente fixado por outros atos legislativos de desenvolvimento das referidas bases). No entanto, a demonstração teria sido, a meu ver, absolutamente necessária. É que o escrutínio intenso que o Tribunal aplicou a esta medida legislativa – quando, invocando o princípio da proporcionalidade, decide com fundamento exclusivo no seu último, mais exigente e mais difícil teste – só seria legitimado se se tivesse previamente clarificado que o legislador se movera numa área onde era *mínima* a sua liberdade de escolha, por ser *máxima* a sua vinculação à Constituição. E não creio que essa clarificação tenha sido feita a propósito da matéria em juízo: a da definição dos requisitos de acesso, para estrangeiros residentes em Portugal, às prestações do Rendimento Social de Inserção.

7. Finalmente, distancio-me dos fundamentos invocados pelo Acórdão quanto ao juízo de não ilegalidade, constante da alínea *b)* da decisão, e relativo aos *cidadãos europeus* residentes legalmente em Portugal. Como decorre da declaração de voto que apus ao Acórdão n.º 141/2015, entendo que não cabia ao Tribunal Constitucional português o juízo sobre a questão central neste domínio colocada. Por isso mesmo, entendo também que o efeito combinado dos dois juízos do Tribunal – o constante do referido Acórdão n.º 141/2015 e o constante da presente decisão, efeito esse que se traduz no facto de, doravante, *só para os cidadãos europeus que pretendam aceder às prestações de RSI se exigir um prazo de residência legal em Portugal* – releva de algo mais do que de uma «mera incongruência sistémica».

Maria Lúcia Amaral