

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

Q-3797/12

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea d), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade da norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, na parte aplicável aos cidadãos portugueses, bem como, por identidade de razão, da norma constante no n.º 4 do citado artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, igualmente na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, na parte aplicável aos membros do agregado familiar do requerente do rendimento social de inserção que sejam cidadãos portugueses.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas determinações violam as normas constantes do n.º 1 do artigo 12.º, do artigo 13.º, dos n.ºs 1 e 3 do artigo 63.º e do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, tendo por base a fundamentação a seguir aduzida.

1.º

Pela Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, foi instituído o rendimento social de inserção, revogando o regime antecedente relativo ao rendimento mínimo garantido.

2.º

No decurso da sua vigência, a citada Lei foi objeto de alterações, a última das quais por força do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, diploma que, por seu turno, se afirmou em um horizonte de «reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, quer do sistema previdencial quer do sistema de proteção social de cidadania, de forma a garantir que a proteção social seja efetivamente assegurada aos cidadãos mais carenciados sem colocar em causa a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social», conforme se pode ler no respetivo preâmbulo.

3.º

Nos termos do mesmo Decreto-Lei, foi determinada a republicação da Lei n.º 13/2003, constando do anexo I àquele diploma governamental e do qual faz parte integrante.

4.º

Neste enquadramento, o rendimento social de inserção consiste em uma «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», conforme dispõe o artigo 1.º da Lei n.º 13/2003, na redação atualmente vigente.

5.º

Recortando o círculo dos beneficiários da prestação em causa, estabeleceu o legislador um conjunto de condições para a respetiva atribuição.

6.º

Uma das condições definidas encontra-se plasmada na alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, cujo sentido normativo configura o objeto do presente pedido.

7.º

Dispõe o preceito questionado o seguinte:

«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;
(...).»

8.º

Por seu turno e por força do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, entre outras determinações, preceitua o legislador ser o disposto na alínea a), do n.º 1, acima transcrito, «aplicável aos membros do agregado familiar do requerente, salvo no que respeita ao prazo mínimo de permanência legal, relativamente aos menores de 3 anos».

9.º

Sem prejuízo das eventuais obrigações que para o Estado português decorram da sua pertença a um espaço de integração europeia, em um patamar de igualdade de

tratamento dos nacionais dos Estados membros da União Europeia e equiparados em matéria de liberdade de circulação e residência, o presente pedido centra-se no segmento da norma que introduz, para os cidadãos portugueses, uma condição de residência em Portugal pelo período mínimo de um ano, para efeitos de acesso ao rendimento social de inserção.

10.º

A valoração, nos termos acabados de aludir, do requisito de residência em território nacional por um período mínimo de tempo no que respeita aos cidadãos nacionais, no quadro do direito de acesso à prestação social em causa, convoca, de modo imediato e incompressível, os princípios da universalidade e da igualdade enquanto horizontes matriciais em que se molda o regime dos direitos fundamentais (n.º 1 do artigo 12.º e artigo 13.º da Lei Fundamental).

11.º

Quando à primeira dimensão sobressaída, afirmam, na doutrina constitucional, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em comentário ao artigo 12.º do texto constitucional, o seguinte (*In: Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 328):

«[o] primeiro princípio geral dos direitos (e dos deveres) fundamentais consiste na sua *universalidade* (...). Todas as pessoas, só pelo facto de serem pessoas, são, por isso mesmo, titulares de direitos (e deveres) fundamentais, são sujeitos constitucionais de direitos e deveres.

A fórmula inicial – «todos os *cidadãos*» – não tem qualquer sentido restritivo: «cidadão» designa aqui genericamente o detentor da qualidade de cidadão português, sem outra qualificação (quanto aos estrangeiros, v. art. 15.º).»

12.º

Além de genericamente consagrado no n.º 1 do artigo 12.º da Constituição, o princípio da universalidade é, outrossim, afirmado especificamente na esfera do direito fundamental à segurança social, no n.º 1 do artigo 63.º da Lei Fundamental, signifi-

cando que o sistema público de segurança social deve «abranger todos os cidadãos», não consentindo «situações de pessoas sem cobertura social» (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 816).

13.º

No que para o presente pedido releva, importa igualmente não perder de vista a imposição constitucional, no n.º 3 do mencionado artigo 63.º, no sentido de cobertura pelo sistema de segurança social das situações de maior vulnerabilidade.

14.º

A este respeito e com amparo nos Autores que vimos citando (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ibidem*, p. 818),

«[a]s *situações de carência* ou de «insegurança» cobertas pelo sistema público de segurança social não obedecem a um *numerus clausus* constitucional, pois o n.º 3 [do artigo 63.º], depois de enunciar algumas delas (...), acrescenta uma cláusula genérica que admite outras. Trata-se, em geral, de todas as situações de carência de meios de subsistência ou de perda ou diminuição de capacidade para o trabalho.(...)

Localizam-se aqui o chamado «rendimento mínimo garantido» e o «rendimento social de inserção» destinados a dar concretização ao *direito a uma existência condigna* (...), postulado por vários direitos e princípios nucleares, como o princípio da dignidade humana e o direito ao desenvolvimento da personalidade (cfr. AcTC n.º 509/02).»

15.º

Neste horizonte, o direito ao rendimento social de inserção constitui indubitavelmente uma densificação do direito fundamental à segurança social, visando acautelar uma existência condigna a todos aqueles com escassez de recursos, no que configura outrossim uma exigência incompressível inerente ao respeito da dignidade da pessoa humana, radicada na nossa matriz constitucional, bem como na conceção universalista e internacionalista dos direitos humanos que o texto constitucional, no seu artigo 16.º, explicitamente também abraça – mencionem-se, a este respeito, o n.º 1 do artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o artigo 11.º do Pacto

Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o artigo 30.º da Carta Social Europeia Revista e, no marco específico da União Europeia, o n.º 3 do artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

16.º

Faço notar que a dimensão problemática, sob a perspetivação da bondade constitucional da norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, não se antolhe em um requisito de residência em Portugal para aqueles cidadãos portugueses que pretendam aceder ao rendimento social de inserção.

17.º

Vale por dizer: não se contesta aqui o recorte, em termos constitucionalmente adequados, de um acervo de direitos e deveres para os cidadãos nacionais distinto, consoante estes tenham ou não em Portugal a sua residência.

18.º

Esta é uma dimensão que se reconhece no artigo 14.º da Constituição, ao significar que «os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro têm os mesmos direitos e deveres dos cidadãos portugueses residentes em Portugal, salvo aqueles direitos e deveres que sejam incompatíveis com a ausência do país» (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 351).

19.º

Na situação vertente, é admissível a exigência de que os cidadãos portugueses que pretendam aceder ao rendimento social de inserção se encontrem em Portugal, desde logo na medida em que, por força da respetiva conformação legal, a prestação em que se consubstancia o direito em apreço assume uma natureza contratual, que se

adensa na celebração do chamado contrato de inserção, em vista do cumprimento de um programa de inserção social e profissional pelos beneficiários da prestação em causa (vejam-se o artigo 3.º, a alínea f), do n.º 1, do artigo 6.º e o artigo 18.º da Lei n.º 13/2003).

20.º

Neste horizonte legal, o cumprimento do referido contrato de inserção não se coadunará com uma vivência ausente do território nacional.

21.º

Assim sendo, a dimensão em que verdadeiramente se vislumbra a violação do princípio da universalidade revela-se na circunstância de nem todos os cidadãos portugueses residentes em Portugal poderem ser beneficiários do rendimento social de inserção, por força de uma medida legislativa que coarta a titularidade do direito em questão, ao exigir aos cidadãos nacionais um período mínimo de residência no país anteriormente ao requerimento da correspondente prestação.

22.º

Em virtude desta exclusão dos cidadãos nacionais que residem há menos de um ano em Portugal da titularidade do rendimento social de inserção, considera-se violado o princípio da universalidade que decorre do n.º 1 do artigo 12.º da Constituição, também afirmado no n.º 1 do seu artigo 63.º, que consagra o direito de todos à segurança social.

23.º

Outrossim, pelo tratamento diferenciado e discriminatório que desvela em relação àqueles cidadãos portugueses, a norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º, no segmento relevante, da Lei n.º 13/2003, ofende o princípio da igualdade, acolhido no artigo 13.º da Lei Fundamental.

24.º

O princípio constitucional da igualdade postula que se dê tratamento igual a situações de facto essencialmente iguais e tratamento diferente para as situações de facto desiguais.

25.º

Não sendo esta uma afirmação axiomática vazia de conteúdo, no caso vertente o imperativo de tratar por igual os cidadãos portugueses que vivem em Portugal na titularidade de um direito dirigido a acautelar um mínimo de existência condigna perfila-se em um vivo clamor como em uma cristalina clarividência.

26.º

Efetivamente, o recorte, dentro do universo dos cidadãos nacionais residentes, de uma diferenciação entre estes, com distinção de direitos no acesso ao rendimento social de inserção, em razão do tempo de residência no nosso país – implicando que os residentes há menos de um ano sofram uma amputação nesse seu direito a um mínimo de existência condigna – configura um caso de “flagrante e intolerável desigualdade”, para me ancorar na terminologia da abundante jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o alcance do controlo jurisdicional do princípio da igualdade.

27.º

Este tratamento discriminatório entre cidadãos portugueses residentes é tanto mais gravoso quanta a essencialidade da dimensão de salvaguarda de uma existência minimamente condigna, de que o Estado, por força da medida legislativa criticada, se distancia, sendo certo que situações ocorrerão em que cidadãos portugueses acabados de regressar a Portugal, por terem voluntariamente decidido ou até sido forçados a abandonar o país de acolhimento, e que se confrontam com o peso de uma condição pessoal de debilidade económica, possam ser, justamente, aqueles em situ-

ação de maior carência ante a perspectiva de terem de iniciar, a partir do nada, uma nova vida no seu país de origem.

28.º

Além de ilegítima, em um plano de princípio, aquela discriminação entre cidadãos portugueses residentes em função do tempo de permanência em território nacional afigura-se de todo irrazoável, porquanto a exigência de uma «relação entre a pessoa e o lugar onde ela centra a sua vida» (na expressão colhida no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 44/84, publicado no *Diário da República*, II série, de 11 de julho de 1984, citando o Parecer n.º 1/76 da Comissão Constitucional), manifestada em uma condição de residência *tout court*, a que acresce a previsão legislativa de outros condicionalismos de atribuição do rendimento social de inserção (como, designadamente, os previstos nas alíneas f), g) e h), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003), são mecanismos inteiramente aptos a satisfazer reconhecidos interesses ponderosos na correta distribuição de verbas públicas, como seja, nomeadamente, o interesse de prevenção da manipulação do sistema.

29.º

Motivos pelos quais a medida em causa, impulsionada pelo legislador governamental e derramada na alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2012 é também inconstitucional por violação do princípio da igualdade.

30.º

Acresce que, procedendo o entendimento de que esteja em causa a titularidade do direito a um mínimo de existência condigna, ocorre violação desse direito, *per se*, o qual inere o princípio da dignidade humana, decorrente das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º e n.ºs 1 e 3 do artigo 63.º da Constituição (nesse sentido, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2002, publicado no *Diário da República*, II série, de 4 de fevereiro de 2003).

31.º

Resta, em um derradeiro patamar de análise, referir que a medida legislativa cuja inconstitucionalidade aqui se alega, contraria as próprias determinações do legislador parlamentar, tal como constantes das bases gerais do sistema de segurança social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro).

32.º

Enquadrando-se o direito ao rendimento social de inserção no subsistema de solidariedade, dispõe, com interesse para a presente questão, o artigo 40.º da citada Lei sobre as condições de acesso às prestações do referido subsistema, nos n.ºs 1 e 2 estando determinado o seguinte:

«Artigo 40.º

Condições de acesso

1 – A atribuição das prestações do subsistema de solidariedade depende de residência em território nacional e demais condições fixadas na lei.

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.

(...).»

33.º

Da exegese das normas transcritas resulta, em primeiro lugar, a legitimidade da aposição de uma condição de residência em território nacional, mesmo relativamente a cidadãos portugueses – o que, reitera-se, não vem contestado no presente pedido.

34.º

Decorre, em segundo lugar, a corroboração da inaceitabilidade constitucional de diferenciação de cidadãos portugueses em função de um período mínimo de residência em Portugal para efeitos de acesso ao rendimento social de inserção, já que a especificação no n.º 2, respeitante aos cidadãos não nacionais, de sentido habilitante

quanto a requisitos de períodos mínimos de residência, em densificação da condição de residência para aquele círculo de cidadãos, legitima a interpretação de que similares requisitos relativamente a cidadãos nacionais não são de todo admissíveis.

35.º

Ante o valor reforçado da Lei n.º 4/2007, a norma constante da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, não respeitando aquela, padece igualmente de vício de ilegalidade (inconstitucionalidade indireta), por força do n.º 3, *in fine*, do artigo 112.º da Constituição, passível de conhecimento pelo Tribunal Constitucional (alínea b), do n.º 1, do artigo 281.º da Lei Fundamental).

36.º

Confluindo a alegação que antecede na ilegitimidade constitucional de uma solução normativa que estabelece a exigência de um período mínimo de residência em território nacional mesmo em relação aos cidadãos portugueses, com efeitos limitativos na titularidade do direito ao rendimento social de inserção, por identidade de razão, procede o argumentário percorrido relativamente à extensão de idêntico requisito aos membros do agregado familiar do requerente daquela prestação que sejam cidadãos portugueses, tal como determinado, na parte relevante, pela norma constante no n.º 4 do citado artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, igualmente na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012.

Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes da alínea a), do n.º 1, e do n.º 4, do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, na parte em que exige a cidadãos portugueses o preenchimento de um período mínimo de um ano de residência em território nacional, por

violação do n.º 1 do artigo 12.º, do artigo 13.º e dos n.ºs 1 e 3 do artigo 63.º, subsidiariamente se invocando a ilegalidade das mesmas normas, por violação do artigo 40.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, assim também transgredindo o n.º 3 do artigo 112.º da Constituição.

O Provedor de Justiça

José de Faria Costa