

Liberdade de conformação do legislador *versus* o princípio do não retrocesso social: rendimento social de inserção e Constituição¹

The legislator's freedom of choice versus the principle of non-retrogression: social integration income and the Constitution

MÁRIO SIMÕES BARATA

Doutor em Ciências Jurídico-Políticas

Professor Adjunto do Instituto Politécnico de Leiria

mario.barata@ipleiria.pt

RESUMO

O rendimento social de inserção é uma prestação social que visa concretizar o direito à segurança social e solidariedade constante do artigo 63º, nº 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP). A prestação foi criada em 1996 com a designação de rendimento mínimo garantido (RMG). Contudo, a atribuição da mesma tem suscitado alguma controvérsia na sociedade portuguesa. Nesse sentido, vários partidos políticos têm reclamado, desde a sua entrada em vigor, a alteração ou revogação desta prestação. Estes apelos obtiveram algum eco em 2003 quando o XV Governo Constitucional revogou o RMG e, no seu lugar, criou o rendimento social de inserção (RSI). Contudo, a crise das dívidas soberanas e o combate ao elevado défice público motivaram novas alterações ao regime jurídico do RSI no sentido de limitar a atribuição desta prestação. Estas alterações legislativas deram origem a vários processos de fiscalização da constitucionalidade onde se discutiu a possibilidade de aplicar o princípio do não retrocesso social às mesmas. Apesar de o Tribunal Constitucional não subscrever este entendimento, declarou as alterações inconstitucionais dado que as mesmas violavam princípios fundamentais da Constituição, nomeadamente os princípios da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da igualdade constantes dos artigos 1º, 2º e 13º da lei fundamental.

Palavras-chave: Direito à segurança social e solidariedade. Rendimento Social de Inserção. Liberdade de Conformação do Legislador.

ABSTRACT

The current social insertion income is a social benefit aiming at realizing the right to social security and solidarity consecrated in Article 63, paragraph 3, of the Portuguese Constitution. The benefit was created in 1996 with the following designation: minimum guaranteed income (RMG). However, the attribution of this benefit has raised some controversy in Portuguese society. In this sense, several political parties have been calling for its modification or repeal since its creation. These appeals were heard in 2003 when the XV Constitutional Government revoked the RMG and in its place created the social insertion income (RSI). However, the sovereign debt crisis and the fight against the high public deficit motivated new changes in the RSI that sought to limit the scope of entitlement. These legislative changes led to several constitutionality review cases where the possibility of applying the principle of no social regression was discussed. Although the Constitutional Court did not follow this understanding, it declared the legislative changes unconstitutional as they violated fundamental principles of the Constitution, namely the principles of human dignity, proportionality, and equality as stated in articles 1, 2, and 13 of Portugal's fundamental law.

Keywords: Right to Social Security and Solidarity. Social Insertion Income. Legislator's Freedom To Legislate.

¹ Recebido em 05 de março de 2024. Aprovado em 11 de abril de 2024.

INTRODUÇÃO

Uma das políticas públicas de segurança social mais controversas em Portugal prende-se com o rendimento social de inserção. Esta prestação social foi concebida em 1996 pelo legislador, através da Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho, que criou o então rendimento mínimo garantido (RMG) e visou concretizar a Lei que aprovou as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social (LBGSSS), bem como o artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) relativamente à segurança social e solidariedade.

Contudo, um segmento da sociedade portuguesa e vários partidos políticos colocados mais à direita do espectro político-partidário sempre reclamaram uma profunda alteração do regime jurídico desta prestação, no sentido de limitar a sua atribuição, ou a extinção da mesma (i.e., revogação *in toto* desta política pública de segurança social). Estes apelos obtiveram algum eco junto do poder político no XV Governo Constitucional quando o regime jurídico atinente ao RMG foi revogado. No seu lugar foi criado o rendimento social de inserção (RSI) através da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio. Todavia, este ato normativo tem sido alvo de inúmeras alterações. Na verdade, as regras relativas à atribuição desta prestação foram modificadas pelo legislador após a sua entrada em vigor e as alterações suscitaram questões jurídico-constitucionais que foram analisadas pelo Tribunal Constitucional em diversas ocasiões.

Assim, este trabalho visa apresentar sinteticamente o regime jurídico que criou o rendimento social de inserção e o seu antecessor, bem como as normas da LBGSSS e da lei fundamental que essa prestação social visa concretizar. Para além destas, o trabalho pretende explicar o princípio do não retrocesso social e analisar os vários acórdãos do Tribunal Constitucional relativamente às tentativas do legislador de alterar o regime jurídico desta prestação, bem como tecer algumas considerações acerca da possibilidade constitucional de o legislador modificar direitos derivados a prestações que densifiquem direitos fundamentais sociais.

ENQUADRAMENTO NORMATIVO

O rendimento social de inserção é “[...] uma prestação em dinheiro para assegurar a satisfação” de “necessidades mínimas” (Departamento de Prestações e Contribuições, 2022: 4), disciplinada pela Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que instituiu o Rendimento Social de Inserção (RSI). A Lei n.º 13/2003 foi aprovada pela Assembleia da República, em 2003, e o

diploma revogou a Lei nº 19-A/96, de 29 de junho, que criou o RMG e instituiu, em seu lugar, o rendimento social de inserção. No entanto, a versão original do regime jurídico da RSI foi modificada, ao longo de quase vinte anos de vigência, através de uma retificação em 2003 e oito alterações entre 2005 e 2019.

Em termos sintéticos, a Lei nº13/2013 é dividida em dez capítulos, designadamente: Capítulo I (Natureza e condições de atribuição); Capítulo II (Prestação do rendimento social de inserção); Capítulo III (Atribuição da prestação e contrato de inserção); Capítulo IV (Duração da prestação); Capítulo V (Fiscalização); Capítulo VI (Regime Sancionatório); Capítulo VII (Órgãos e Competência); Capítulo VIII (Financiamento); Capítulo IX (Disposições Transitórias); Capítulo X (Disposições Finais). Todavia, a norma que tem sido objeto das alterações mais controversas é aquela que se prende com as condições de atribuição desta prestação social (i.e., o artigo 6º).

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

O regime jurídico que instituiu o rendimento social de inserção concretiza várias disposições da Lei que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social (LBGSSS), aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro. Em concreto, o artigo 26º, nº 1, da LBGSSS estabelece que “o sistema de proteção social de cidadania tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais”. Para tanto, a alínea b) do nº 2 do mesmo preceito dispõe que compete ao sistema de proteção social de cidadania “[...] a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão”. De acordo com o artigo 28º da LBGSSS o sistema de proteção social de cidadania engloba o subsistema de ação social, o subsistema de solidariedade e o subsistema de proteção familiar. No quadro do subsistema da solidariedade, o artigo 36º, nº 1, da LBGSSS, determina que este “[...] destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar”. Por fim, o artigo 41º, nº 1, alínea a), da LBGSSS estabelece que as “prestações de rendimento social de inserção” concretizam a proteção concedida no âmbito do subsistema de solidariedade.

Por sua vez, a Lei que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social foi adotada ao abrigo da alínea c) do artigo 161º da CRP (i.e., competência legislativa da Assembleia da República) e pretende densificar o artigo 63º da lei fundamental relativamente

à segurança social e solidariedade. Em termos sintéticos, o direito à segurança social e solidariedade encontra-se no Título III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais) da Parte I da lei fundamental relativamente aos direitos e deveres fundamentais. A consagração do direito à segurança social e solidariedade na Constituição de 1976 visa assegurar “[...] a cobertura dos riscos sociais em relação a todos os membros da coletividade (...) mediante a responsabilidade coativa de toda a coletividade” (Correia, 1967, p. 34).

O nº 1 do artigo 63º da Constituição dispõe que “todos têm direito à segurança social” e trata do “[...] direito à sobrevivência e à garantia de condições materiais para uma existência compatível com a dignidade da pessoa humana” (Canotilho; Moreira, 2007, p. 814). O direito à segurança social é um “[...] típico direito social de natureza positiva cuja realização exige o fornecimento de prestações por parte do Estado, impondo-lhe verdadeiras obrigações de fazer e de prestar” (Canotilho; Moreira, 2007, p. 815).

Por sua vez, o nº 2 do artigo 63º da lei fundamental dispõe que “incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários”. Consequentemente, Gomes Canotilho e Vital Moreira sustentam que a principal incumbência do Estado está inscrita no artigo 63º, nº 2, da CRP e consiste na organização e manutenção de um sistema de segurança social de natureza pública e obrigatória. Trata-se de uma garantia institucional conexa com o sistema público de segurança social. Em sentido não muito diferente, Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que o sistema de segurança social deve ser público e unificado. Tal significa que o sistema deve ser organizado, coordenado e subsidiado pelo Estado. Significa ainda que o sistema deve ser unificado, “[...] porque estruturado como uma unidade em razão da unidade de vida das pessoas e funcionalmente adequada às diversas prestações que carecem” (Miranda; Medeiros, 2017, p. 937). Para além destas notas, os autores afirmam que a norma aponta para as ideias de descentralização e de participação. A primeira aponta para o facto de o sistema ser autónomo em relação à administração direta do Estado e a segunda implica a colaboração das associações sindicais e das outras organizações representativas dos trabalhadores, bem como das associações representativas dos demais beneficiários (Miranda; Medeiros, 2017, p.937).

Por fim, o nº 3 do artigo 63º da Constituição estabelece 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”. Assim, a Constituição exemplifica algumas

situações de carência no artigo 63º, nº 3. Contudo, o legislador constituinte admite outras, dado que acrescentou uma cláusula genérica nesse sentido. Consequentemente, a doutrina afirma que a cláusula genérica abrange “[...] todas as situações de carência dos meios de subsistência ou de perda ou diminuição de capacidade para o trabalho” (Canotilho; Moreira, 2007, p. 818). No mesmo sentido, outros autores afirmam que o legislador constitucional “[...] recusa qualquer enumeração taxativa das eventualidades cobertas, optando antes por completar a enumeração exemplificativa com uma cláusula geral destinada a abranger todas as outras situações de desproteção” por “[...] falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (Miranda; Medeiros, 2017, p. 931). Logo, o rendimento mínimo garantido/rendimento social de inserção visa efetivar o direito a uma existência condigna.

DIREITOS DERIVADOS A PRESTAÇÕES E O PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO SOCIAL

O rendimento social de inserção é, na ótica da doutrina, suscetível de ser arrumado/enquadrado no quadro dos direitos derivados a prestações, na medida em que configura um direito do cidadão a uma participação igual nas prestações estaduais concretizadas pelo legislador. Consequentemente, a modificação substancial ou a extinção dos direitos derivados a prestações suscita a eventual aplicação do princípio do não retrocesso social.

Um dos defensores do princípio da proibição de retrocesso social na doutrina portuguesa encontra-se no trabalho de Gomes Canotilho que sustenta que o princípio da democracia económica e social ou da socialidade aponta para a proibição do retrocesso social. Tal significa que “[...] os direitos sociais e económicos (...), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo” (Canotilho, 2003, p. 338-339). Em concreto, o autor oferece a seguinte explicação:

[...] o princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios se traduzem, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de

garantir em abstrato um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana” (Canotilho, 2003, p. 340).

Contudo, há quem defenda uma posição totalmente antagônica. Nesse sentido, Jorge Reis Novais sustenta que a compreensão do princípio do não retrocesso social entendido como proibição de diminuição dos níveis anteriormente garantidos de realização dos direitos sociais, ou de um determinado direito social “[...] não tem, pura e simplesmente, nem arrimo positivo em qualquer ordem constitucional, nem sustentação dogmática, nem justificação ou apoio em quaisquer critérios de razoabilidade” (Novais, 2010, p. 243). Em abono da sua posição o autor escreve o seguinte:

[...] pode admitir-se criticamente uma utilização do princípio em ordens jurídicas de Constituições sem *direitos sociais*, enquanto referência típica de justificação de limites que o princípio de socialidade e o sistema de direitos fundamentais colocariam à atuação do legislador ordinário no domínio das prestações e benefícios sociais vigentes. Já não se compreende, em absoluto, qual a vantagem, o interesse dogmático, a justificação e a utilidade do princípio em ordens jurídicas em que os direitos sociais são constitucionalmente consagrados na qualidade de direitos fundamentais. Com efeito, basta considerar o elenco de princípios ou critérios a que a conceção da *proibição relativa* recorre para limitar o legislador que *retrocede*, para imediatamente se perceber que se trata, pura e simplesmente, dos chamados *limites aos limites* dos direitos fundamentais, ou seja, dos limites constitucionais, próprios de Estado de Direito, que os poderes públicos têm de observar quando restringem os direitos fundamentais. Da observância dos *limites aos limites* depende a legitimidade constitucional da restrição, exatamente da mesma forma que da sua observância dependeria, segundo os defensores da *proibição relativa*, a legitimidade constitucional do *dito retrocesso* (Novais, 2010, p. 243).

Por último, há autores que não acolhem a ideia de proibição de retrocesso, mas aceitam uma ideia de salvaguarda de um determinado grau de concretização legislativa de normas de direitos sociais. Assim, José Carlos Vieira de Andrade escreve que “[...] os preceitos constitucionais relativos aos direitos económicos, sociais e culturais não implicam uma certa garantia de estabilidade das situações ou posições jurídicas criadas pelo legislador ao concretizar as normas respetivas” (Andrade, 2019, p. 378). Contudo, a compreensão da posição articulada por Vieira de Andrade implica a descodificação da palavra “garantia”. Assim:

[...] esta garantia abrange um *mínimo*, que reside na proibição de pura e simplesmente destruir essas situações ou posições, designadamente, na medida em que assim se ponha em causa o nível de realização do direito exigido pela dignidade da pessoa humana.

E poderá atingir um *máximo*, quando essas concretizações legais devam ser consideradas *materialmente constitucionais*.

O grau *intermédio* consistirá em efeitos ligados ao princípio da *proteção da confiança* ou à *necessidade de fundamentação* dos atos legislativos «retrocedentes» num valor constitucional que no caso se revele mais forte – aliados à circunstância de se tornarem mais visíveis eventuais violações dos preceitos constitucionais (em especial, do princípio da igualdade), diminuindo assim a liberdade de conformação e a possibilidade de arbítrio legislativo.

Isto não significa a aceitação de um princípio geral de proibição de retrocesso nem uma eficácia irradiante dos preceitos constitucionais relativos aos direitos sociais como um «bloco constitucionalmente dirigente».

Aquilo que se admite é algo bem diferente: é que certas normas, apesar de positivadas em preceitos de direito ordinário, prevaleçam sobre outras normas ordinárias, quando o seu conteúdo possa (deva) ser considerado materialmente constitucional. Só que este enfraquecimento do poder de disposição do legislador, que é expressão da relevância da realidade constitucional, não constitui a regra, mas antes a *exceção*: para a radicação na consciência jurídica geral da convicção da sua obrigatoriedade constitucional não basta a aceitação mais ou menos aparente e superficial da opinião política dominante, é necessário um consenso profundo e alargado que demora o seu tempo a formar-se e que não se estende nunca a pormenores de regulamentação (Andrade, 2019, p. 378).

O PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO SOCIAL NA JURISPRUDÊNCIA

A doutrina regista dois acórdãos particularmente importantes no que toca ao acolhimento do princípio do não retrocesso social por parte do Tribunal Constitucional (TC). Nesse sentido, aponta para o Acórdão nº 39/84 como exemplo da jurisprudência do Tribunal Constitucional que acolhe o princípio do não retrocesso social. Em concreto, o Tribunal Constitucional sustentou naquela decisão o seguinte:

[...] em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de *fazer*, sobretudo de criar certas instituições públicas. Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigências para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua *existência*, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a *não aboli-los* uma vez criados.

Quer isto dizer que a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação *positiva*, para se transformar (ou passar também a ser) numa obrigação *negativa*. O Estado, que estava obrigado a *atuar* para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a *abster-se* de atentar contra a realização dada ao direito social. (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 39/84 de 11 de abril, publicado no *Diário da República*, 1ª série, de 5 de maio de 1984).

No entanto, a doutrina regista igualmente uma certa inflexão do Tribunal Constitucional no que diz respeito ao princípio do não retrocesso social a partir do Acórdão nº 509/2002 que será tratado no ponto seguinte, na medida em que esta decisão tratou a problemática das alterações legislativas ao regime jurídico do rendimento social de inserção.

ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E OS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

Conforme já afirmámos, o regime jurídico relativamente ao rendimento social de inserção foi modificado diversas vezes e algumas alterações suscitaram questões jurídico-constitucionais que foram apreciadas pelo Tribunal Constitucional. Em concreto, as modificações ao regime jurídico do rendimento social de inserção foram apreciadas em três acórdãos.

a. O Acórdão nº 509/2002

O acórdão referido em epígrafe tem origem num pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade do Presidente da República relativamente à norma constante do artigo 4º, nº 1, do Decreto da Assembleia da República nº 18/IX, recebido na Presidência da República, em novembro de 2002, para ser promulgado como lei. Em concreto:

a dúvida de constitucionalidade refere-se ao artigo 4º, nº 1, que regula a titularidade do direito ao rendimento social de inserção, na medida em que, enquanto que o artigo 4º, nº 1, da Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, que criou o rendimento mínimo garantido, reconhecia a titularidade do direito à prestação de rendimento mínimo aos indivíduos com idade igual ou superior a 18 anos, o diploma que agora se pretende seja promulgado como lei, com ressalva das exceções também já previstas na lei anterior e das posições subjetivas dos atuais beneficiários, garante a titularidade do direito ao rendimento social de inserção apenas às pessoas com idade igual ou superior a 25 anos. (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 509/2002 (tribunalconstitucional.pt)).

Assim, o Presidente da República pretendia saber se a restrição objetiva da titularidade do direito em causa respeitava as normas e princípios constitucionais, designadamente: o princípio da igualdade; o princípio da universalidade; o direito à segurança social e solidariedade.

Na apreciação da questão da inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional ponderou a aplicação do princípio do não retrocesso social e recordou as posições doutrinárias conexas com o assunto, no plano internacional e nacional. No entanto, o Tribunal Constitucional considerou ser necessário “[...] harmonizar a estabilidade da concretização legislativa já alcançada no domínio dos direitos sociais com a liberdade de conformação do legislador”, (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 509/2002 (tribunalconstitucional.pt)).

Esta vontade de compatibilizar o princípio do não retrocesso social e a liberdade de conformação do legislador implicou, na ótica do Tribunal, que se distingam as diversas situações. Nesse sentido, o Tribunal sustentou o seguinte:

[...] aí, por exemplo, onde a Constituição contenha uma *ordem de legislar*, suficientemente precisa e concreta, de tal sorte que seja possível «determinar, com segurança, quais as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade» (cfr. Acórdão nº 474/02, ainda inédito), a margem de liberdade do legislador para *retroceder* no grau de proteção já atingido é necessariamente mínima, já que só o poderá fazer na estrita medida em que a alteração legislativa pretendida não venha a consequenciar uma *inconstitucionalidade por omissão* – e terá sido essa a situação que se entendeu verdadeiramente ocorrer no caso tratado no já referido Acórdão nº 39/84. Noutras circunstâncias, porém, a *proibição do retrocesso social* apenas pode funcionar em casos-limite, uma vez que, desde logo, o *princípio da alternância democrática*, sob pena de se lhe reconhecer uma subsistência meramente formal, inculca a revisibilidade das opções político-legislativas, ainda quando estas assumam o carácter de opções legislativas fundamentais.

Este Tribunal já teve, aliás, ocasião de se mostrar particularmente restritivo nesta matéria, pois que no Acórdão nº 101/92 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 21º vol., pp. 389-390), parece ter considerado que só ocorreria *retrocesso social* constitucionalmente proibido quando fossem *diminuídos* ou *afetados «direitos adquiridos»*, e isto «em termos de se gerar violação do *princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural*», tendo em conta uma prévia *subjetivação* desses mesmos direitos. Ora, no caso vertente, é inteiramente de excluir que se possa lobrigar uma alteração redutora do direito violadora do *princípio da proteção da confiança*, no sentido apontado por aquele aresto, porquanto o artigo 39º do diploma em apreço procede a uma expressa ressalva dos *direitos adquiridos*. (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 509/2002 (tribunalconstitucional.pt)).

Esta distinção levou ao afastamento do princípio do não retrocesso social. O Tribunal Constitucional resolveu ainda não aplicar o princípio da igualdade ao caso concreto, na medida em que reconheceu que o legislador tem a discricionariedade legislativa para estabelecer distinções entre destinatários. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional considerou que o princípio:

[...] proíbe-lhe, antes, a adoção de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias, ou seja, desigualdades de tratamento materialmente infundadas, sem qualquer fundamento razoável (*vernünftiger Grund*) ou sem qualquer justificação objetiva e racional. Numa expressão sintética, o princípio da igualdade, enquanto princípio vinculativo da lei, traduz-se na ideia geral de proibição do arbítrio (*Willkürverbot*) Acórdão nº 186/90. (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 509/2002 (tribunalconstitucional.pt)).

Assim, o Tribunal Constitucional considerou que a questão central era de saber “se existe uma garantia constitucional a um mínimo de existência condigna”. Para tanto, recordou as posições doutrinárias e jurisprudência conexas com esta garantia constitucional na seguinte passagem:

daqui se pode retirar 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 aflorado 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*. ([TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 509/2002 \(tribunalconstitucional.pt\)](#)).

O Tribunal Constitucional acabou por se pronunciar a favor da inconstitucionalidade da norma, na medida em que entendeu que a restrição, que limitava a atribuição do RSI a indivíduos com menos de 25 anos, atingia o conteúdo mínimo do direito a um mínimo de existência condigna inerente ao princípio do respeito da dignidade humana, decorrente das disposições conjugadas dos artigos 1º, 2º e 63º, nºs 1 e 3, da Constituição da República Portuguesa.

b. O Acórdão nº 141/2015

O segundo acórdão do TC relativamente ao rendimento social de inserção tem origem nas alterações legislativas à prestação operadas em 2012. Em concreto, o Governo alterou as condições de atribuição desta prestação social através do Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 junho. Assim, a nova redação do artigo 6º da Lei nº 13/2003, de 21 de maio, passou a exigir a cidadãos portugueses um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal para poder aceder ao rendimento social de inserção (alínea a) do nº 1 do artigo 6º) e estendeu o requisito (i.e., um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal) aos membros do agregado familiar do requerente de rendimento social de inserção (nº 4 do artigo 6º).

O Provedor da Justiça, em sede de fiscalização abstrata sucessiva, solicitou, ao abrigo do artigo 281º, nº 2, alínea d), da CRP, a declaração de inconstitucionalidade das referidas normas, na medida em que as alterações violavam o princípio da universalidade plasmado no artigo 12º, nº 1, e no artigo 63º, nº 1, da lei fundamental; lesavam o princípio da igualdade consagrado no artigo 13º da Constituição; e contrariavam o direito a um mínimo de existência condigna que decorre dos artigos 1º, 2º e 63º, nº 1 e 3, da CRP. Pelo contrário, o Primeiro-Ministro sustentou a constitucionalidade das modificações legislativas e fundamentou a sua posição com base na natureza da prestação e “a necessidade de assegurar uma certa ligação prévia ao país para evitar situações de permanência inconstante e de eventuais benefícios iníquos”, bem como em exigências decorrentes do Direito da União Europeia.

Em face dos elementos oferecidos pelo Governo, o Tribunal Constitucional não considerou razoável a exigência feita aos cidadãos portugueses “de assegurar uma certa ligação prévia ao país”, na medida em que pelo simples facto de o serem “constitui condição suficiente de comprovação da existência desse elo efetivo”. O Tribunal recordou ainda a ligação entre a cidadania portuguesa e o direito de habitar o território que identifica Portugal. O reconhecimento desse direito implica uma proibição de expulsão de cidadãos portugueses nos termos do artigo 33º, nº 1, da lei fundamental. Para além destas observações, o Tribunal apontou para o facto de os portugueses disporem de um direito de emigrar ou de sair de Portugal e o direito de regressar. Tal constatação levou à seguinte consideração:

[...] justamente por se tratar do exercício de uma liberdade fundamental, a saída do território português, e conseqüente escolha do território de qualquer outro Estado como espaço geográfico e social de vida, não acarreta para nenhum português a assunção de um estatuto diminuído de cidadania (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 141/2015 (tribunalconstitucional.pt)).

Os juízes do Palácio Ratton (sede do Tribunal Constitucional em Lisboa) também não acolheram a interpretação feita do Direito da União Europeia, dado que não havia qualquer imposição deste ordenamento jurídico que impunha o tratamento igualitário entre cidadãos portugueses e os cidadãos de outros Estados-membros da União Europeia nestas matérias. Assim, o Tribunal recortou a questão jurídico-constitucional a analisar do seguinte modo:

[...] assim sendo, a questão que se coloca é a de saber se o exercício de liberdades fundamentais pode, em si mesmo, constituir um fator de legitimação para um tratamento *in pejus* das pessoas que as exerceram. Ou, dizendo de outro modo, a questão que se coloca é a de saber se, entre pessoas à partida igualadas numa precisa condição jurídica – a que decorre da comum nacionalidade portuguesa – pode o legislador introduzir diferenças de regime jurídico que tenham como único fundamento (para o tratamento *in pejus* de algumas delas) circunstâncias de facto que correspondem ao exercício de liberdades individuais, constitucionalmente protegidas. (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 141/2015 (tribunalconstitucional.pt)).

O Tribunal Constitucional entendeu ser impensável “que alguém possa ser prejudicado ou tratado diferentemente de outros que, em princípio, são seus iguais, pelo simples facto de ter exercido um direito fundamental”, designadamente aquele previsto no artigo 44º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa, que garante a todos “o direito de emigrar ou de sair do território nacional e o direito de regressar”. O Tribunal considerou ainda que tal diferenciação constituía fundamento bastante para considerar inconstitucional a nova redação do artigo 6º da Lei nº 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de

junho, no segmento que exige a cidadãos portugueses um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal para poderem aceder ao RSI.

Assim, o Tribunal Constitucional escusou-se a analisar os outros fundamentos invocados pelo Provedor de Justiça, nomeadamente a violações do princípio da universalidade e do direito a um mínimo de existência condigna. Por fim, o Tribunal utilizou a mesma fundamentação para justificar o juízo de inconstitucionalidade relativamente ao nº 4 do artigo 6º do mesmo diploma que exigia um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal aos membros do agregado familiar do requerente de rendimento social de inserção. Consequentemente, o Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral a inconstitucionalidade da alínea a) do nº 1 e o nº 4 do artigo 6º da Lei nº 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de junho, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa.

c. O Acórdão nº 296/2015

O terceiro acórdão aqui apresentado é o Acórdão nº 296/2015 do Tribunal Constitucional. O processo que lhe deu origem deriva de um pedido complexo oriundo da Procuradoria Geral da República (PGR) para apreciar e declarar a ilegalidade de duas normas do DL nº 133/2012, de 27 de maio, por violação de lei de valor reforçado (i.e., a Lei que a Bases Gerais do Sistema de Segurança Social) e um pedido de declaração de inconstitucionalidade atinente à norma constante do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei nº 13/2003, de 21 de maio, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de junho, por violação do princípio da proporcionalidade. O Governo foi notificado, nos termos dos artigos 54º e 55º da Lei do Tribunal Constitucional (LTC), e respondeu que não havia nenhuma ilegalidade e inconstitucionalidade.

Em concreto, a nova redação do artigo 6º da Lei nº 13/2003, de 21 de maio, operada pelo Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de junho, veio condicionar ou fazer depender o reconhecimento ao direito ao rendimento social de inserção à residência legal em Portugal nos últimos 3 anos quando o requerente fosse estrangeiro. Para além de restringir o acesso ao rendimento social de inserção, o ato normativo adotado pelo Governo em 2012 estendeu a condição atinente à residência legal em Portugal nos últimos três anos aos membros do agregado familiar do requerente quando o mesmo fosse estrangeiro (artigo 6º, nº 4, da Lei nº13/2003 na redação dada pela DL nº 133/2012).

No quadro da fundamentação o Tribunal Constitucional apreciou os argumentos apresentados em torno da ilegalidade do artigo 6º, nº 1, alínea b) e o artigo 6º, nº 4 da Lei nº 13/2003, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei nº 133/2012, e concluiu pelo não conhecimento e não declaração das ilegalidades. Consequentemente, passou à análise da constitucionalidade das referidas normas, designadamente à luz do princípio da proporcionalidade em sentido amplo.

Na sua análise o Tribunal Constitucional recordou o seu entendimento do princípio da proporcionalidade explanado no Acórdão nº 345/2002, onde sustentou o seguinte:

[...] 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". (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 296/2015 (tribunalconstitucional.pt)).

Assim, o Tribunal entendeu averiguar se o requisito que impõe a residência legal em Portugal por um período mínimo de 3 anos para atribuição da RSI aos estrangeiros viola ou não o princípio da proibição do excesso (i.e., se o requisito é necessário, adequado e proporcional em sentido restrito). Paralelamente, o Tribunal esclareceu que o segmento em causa não era o da residência legal, mas o período de três anos.

O Tribunal não encontrou motivos para questionar a adequação das opções legislativas vertidas na norma e aceitou os motivos apresentados pelo Governo em torno da necessidade de se evitar o “turismo prestacional” para não contestar a exigibilidade da mesma. Contudo, entendeu controlar a proporcionalidade em sentido restrito da medida à luz da salvaguarda do valor constitucional da sustentabilidade do sistema global da segurança social. Nesse sentido, encontramos a seguinte passagem do acórdão:

[...] 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. (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 296/2015 (tribunalconstitucional.pt)).

Aqui, o Tribunal Constitucional entendeu que “só uma fortíssima razão, uma necessidade evidente, poderá justificar a dilação de 3 anos imposta”. O Tribunal apurou que só serão elegíveis como titulares do direito ao RSI os estrangeiros com autorização de

residência concedida pelas autoridades portuguesas. No entanto, esse processo impõe a verificação de requisitos conexos com a subsistência económica dos estrangeiros. Assim, o Tribunal admite que poderão ocorrer situações de doença ou desemprego após a verificação dos meios de subsistência por parte das autoridades portuguesas aquando da concessão da residência temporária ou permanente. Logo, os referidos estrangeiros poderão encontrar-se numa situação de necessidade. Contudo, não poderão aceder ao RSI se não cumprirem com os requisitos legais, designadamente aquele que impõe uma residência legal em Portugal nos últimos três anos.

O teste da proporcionalidade em sentido restrito levou o Tribunal Constitucional a afirmar que não contestava o interesse em prevenir encargos excessivos para o sistema de segurança social. Contudo, constatou que tal interesse sacrifica um direito a uma prestação social “que garante um mínimo de existência socialmente adequado” a um determinado grupo de pessoas. Nesse sentido, o Tribunal considerou:

[...] 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. ([TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 296/2015 \(tribunalconstitucional.pt\)](#)).

Assim, tendo em conta os controlos efetuados pelas autoridades aquando da concessão de autorização de residência e o baixo valor das prestações, bem como a situação de vulnerabilidade dos cidadãos que se agrava com o tempo, o Tribunal entendeu que o prazo de três anos para a concessão do benefício representava “um sacrifício desproporcionado ao fim da restrição”, dando assim por violado o princípio da proporcionalidade” (Ribeiro, 2021, p. 322). Este entendimento da questão jurídico-constitucional assenta na seguinte passagem do acórdão:

[...] 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. (TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 296/2015 (tribunalconstitucional.pt).

Em suma, o prazo de três anos foi considerado excessivo (i.e., desproporcional). Logo, a exigência legal em torno dos três anos de residência legal em Portugal violava o princípio da proporcionalidade em sentido restrito. Consequentemente, o Tribunal Constitucional declarou “a inconstitucionalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, da Lei n.º 13/2003, na redação que por último lhe foi conferida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2012, por violação do princípio da proporcionalidade” - subprincípio constitutivo do princípio do Estado de direito - vertido no artigo 2º da lei fundamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O rendimento mínimo garantido foi criado pelo legislador em Portugal na última década do século passado. Esta prestação social visava concretizar o direito à segurança social e solidariedade consagrado no artigo 63º, nº 3, da Constituição da República Portuguesa. Contudo, a atribuição desta prestação gerou controvérsia na sociedade portuguesa. Tal levou a criação do rendimento social de inserção que substituiu o rendimento mínimo garantido e as diversas modificações legislativas atinentes ao seu regime jurídico ao longo da sua vigência originaram três processos de fiscalização da constitucionalidade. Os diversos acórdãos do Tribunal Constitucional em matérias relativas ao rendimento social de inserção confirmam a possibilidade de o legislador modificar direitos derivados a prestações que densifiquem direitos fundamentais sociais ao arripio do princípio do não retrocesso social invocado por parte da doutrina. Contudo, a liberdade de conformação do legislador tem limites, na medida em que as alterações legislativas terão de respeitar os princípios fundamentais da Constituição, com especial destaque para os princípios da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da igualdade consagrados nos artigos 1º, 2º e 13º da lei fundamental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, 6ª edição. Coimbra: Almedina, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2003). **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada: Artigos 1º a 107º**, 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Teoria da Segurança Social: apontamentos das lições proferidas no ano letivo de 1967-68**. Lisboa: Instituto de Estudos Sociais, 1967.

DEPARTAMENTO DE PRESTAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES. **Guia Prático – Rendimento Social de Inserção**. Lisboa: Instituto da Segurança Social, I.P., 2022. Disponível em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441 . Acesso em: 16 set. 2023.

MIRANDA, Jorge. **Direitos Fundamentais**, 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2020.

MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada, Volume I, Preâmbulo, Princípios Fundamentais, Direitos e Deveres Fundamentais, Artigos 1º a 79º**. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

RIBEIRO, Joaquim Sousa. **Direitos Sociais e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Almedina, 2021.



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).