

# Data enia

REVISTA JURÍDICA DIGITAL

11 2020



Publicação científico-jurídica  
em formato digital  
**ISSN 2182-8242**

Periodicidade anual  
N.º 11 — Ano 2020

Propriedade e Edição:  
© DataVenia  
Marca Registada n.º 486523 – INPI

Internet:  
[www.datavenia.pt](http://www.datavenia.pt)  
Contacto: [correio@datavenia.pt](mailto:correio@datavenia.pt)

A Data Venia é uma revista científico-jurídica em formato digital, tendo por objeto a publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de *legal research* e de *legal writing*, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da *Data Venia* nem da sua administração.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respetivos Autores.

# A natureza jurídica do direito à pensão pública por velhice no ordenamento jurídico português

**Cláudia Isabel Ferraz Dias Matias** (\*)

Mestre em Direito, Advogada e Técnica Superior do Instituto da Segurança Social, IP.

## SUMÁRIO

1. Nota Introdutória. 2. As origens do direito à pensão por velhice no ordenamento jurídico português. 3. O direito à pensão por velhice. 4. O direito à pensão por velhice como corolário do direito fundamental à segurança social. 5. A natureza jurídica do direito à pensão por velhice: direito legal ou constitucionalmente protegido? 5.1. Natureza jurídica infraconstitucional ou legal? 5.2. Natureza jurídica jusfundamental derivada do direito fundamental à segurança social? 5.3. Natureza jurídica jusfundamental decorrente da consciencialização da dignidade constitucional do direito à pensão por velhice. 6. Conclusões. Bibliografia.

## CONTENTS

1. Introductory note. 2. The origins of the right to an old-age pension in Portugal. 3. The right to an old-age pension. 4. The right to an old-age pension as a corollary of the fundamental right to social security. 5. The legal nature of the right to an old-age pension: legal or constitutionally protected right? 5.1. Legal protected right? 5.2. Constitutional protected right due to fundamental right to social security? 5.3. The right to an old-age pension as a constitutional right per se. 6. Conclusions. Bibliography.

---

(\*) Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2009). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2014). Advogada. Técnica Superior do Instituto de Segurança Social, I.P.

O presente texto tem por base a investigação jurídica realizada no âmbito do Programa de Doutoramento em Direito Público – variante Estado Social, Constituição e Pobreza – da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

## RESUMO

No presente estudo, defendemos que o direito à pensão por velhice é um direito com natureza jurídica jusfundamental *per se*, o que não significa a intangibilidade ou a irredutibilidade do direito à pensão por velhice, nomeadamente do seu *quantum*, mas que uma eventual restrição ao direito terá de passar pelo crivo das garantias constitucionais de proteção dos direitos fundamentais, bem como respeitar o núcleo essencial do direito fundamental.

A garantia constitucional conferida pelo direito fundamental à pensão por velhice impõe que as alterações que o legislador pretenda introduzir tenham de se fundamentar em comprovados motivos justificados de valor constitucional, como a escassez de recursos, o interesse público na sustentabilidade financeira do sistema de segurança social e/ou o princípio da solidariedade intergeracional, e, bem assim, que tenham de respeitar vários limites constitucionalmente impostos, designadamente os que decorrem dos princípios da proporcionalidade e da igualdade.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito à segurança social; direito à pensão por velhice; natureza jurídica do direito à pensão por velhice

## ABSTRACT

In the present study, we argue that the entitlement to an old-age pension is a right of a fundamental nature *per se*, which does not mean the intangibility or irreducibility of the old-age pension, in particular of its *quantum*, but a possible restriction of entitlement will have to be submitted to the constitutional guarantees for the protection of fundamental rights and it must respect the minimum core of the fundamental right to an old-age pension.

The constitutional guarantee conferred by the fundamental right to an old-age pension requires that the amendments which the legislature intends to introduce must be based on constitutional substantiated justified reasons, such as insufficient resources, public interest in the financial sustainability of the social security system or the principle of intergenerational solidarity and also requires that the amendments must comply with a number of constitutionally imposed limits, in particular the limits imposed by the principle of proportionality and the principle of equality.

## KEYWORDS

Right to social security; right to an old-age pension; legal nature of the right to an old-age pension.

## 1. Nota Introdutória

Em Portugal, a literatura jurídica sobre o sistema de segurança social e, em particular, sobre o sistema de pensões português é escassa. Poucos são os autores e os estudos jurídicos que se dedicam, numa perspetiva estritamente jurídica, ao sistema de segurança social, sendo que é ainda mais escassa a literatura jurídica nacional dedicada ao domínio específico do direito às pensões.

Enquanto Portugal não enfrentou uma conjuntura de crise económico-financeira (2010-2014), proliferou um certo desinteresse generalizado, por parte da academia e do poder político-legislativo, na produção de estudos académicos sobre o direito da segurança social em geral e, em particular, sobre o direito das pensões - por velhice, por invalidez e por sobrevivência a um membro familiar falecido -, verificando-se uma escassez de investigação jurídica especializada neste domínio.

Sobretudo em cenários de crise económica e financeira, o poder político sente necessidade de repensar, reformar ou mesmo suprimir direitos a prestações sociais concretizadores do direito fundamental à segurança social, sobretudo se esses direitos a prestações sociais não evidenciam adequado esforço contributivo por parte das entidades contribuintes e resultam, predominante ou exclusivamente, da solidariedade da comunidade, que financia essas prestações através do pagamento de impostos ao Estado. Compreender a natureza jurídica do direito à pensão por velhice permitir-nos-á delimitar o seu âmbito de proteção jurídico-constitucional, nomeadamente em contextos de crise.

Assim, com o presente trabalho, pretende-se refletir sobre a natureza jurídica do direito à pensão pública por velhice, com o intuito de, conseqüentemente, delimitar o âmbito de proteção jurídica deste direito, ou seja, determinar se é um direito que beneficia ou não de proteção jurídico-constitucional e, concluindo-se que beneficia, de que modo e com que extensão é que a Lei Fundamental confere proteção a este direito.

## 2. As origens do direito à pensão por velhice no ordenamento jurídico português

No século XIX, em Portugal, a solidariedade social manifestava-se em contexto privado, pelo que as carências e contingências sociais resolviam-se no seio da vida familiar ou, quando muito, com recurso a entes privados que prosseguiam finalidades de assistência e de socorro (mutualismo)<sup>1</sup>. Assim, a subsistência e a assistência a idosos, que, por motivo de velhice – invalidez presumida –, não tinham condições de saúde para permanecerem no mercado de trabalho, eram asseguradas pelos próprios, por via da poupança privada realizada durante a vida ativa, pela família ou, *in limine*, pela igreja, por organizações mutualistas, por comunidades locais.

Nesta época, a solidariedade social não constituía uma tarefa pública ou estadual – *res publica* –, pelo que nenhum cidadão podia exigir ao Estado que lhe concedesse uma prestação pecuniária mensal – uma pensão – destinada a assegurar a sua subsistência na velhice em substituição dos rendimentos de trabalho que não conseguia mais obter.

No século XX, seguindo a tendência europeia de reação contra um Estado de mínimos, assistiu-se à implementação, em Portugal, do Estado Social – um Estado com intervenção direta e ativa na sociedade, que tinha por objetivo, com a sua ação, criar bem-estar para os seus cidadãos<sup>2</sup>. Foram, então, criadas

---

<sup>1</sup> José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na sociedade e na socialidade”, in João Carlos Loureiro; Suzana Tavares da Silva, coord., *A Economia Social e Civil: Estudos*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, p. 23.

<sup>2</sup> José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na sociedade...”, p. 24. Sobre o conceito de Estado Social, vide João Carlos LOUREIRO, *Adeus ao Estado Social? - A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos "Direitos Adquiridos"*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 73-77, que define Estado Social como “aquele em que, sem prejuízo do reconhecimento do papel essencial da economia de mercado, assume como tarefa garantir condições materiais para uma existência humana condigna, afirmando um conjunto de prestações, produzidas ou não pelo Estado, com a marca de deverosidade jurídica, hoje especialmente, mas não exclusivamente, na veste de direitos fundamentais, que respondem, a partir de mecanismos de solidariedade, fraca ou forte, a necessidades que se connexionam com bens básicos ou fundamentais

instituições e regulamentações adequadas ao fornecimento de serviços e de prestações públicas aos cidadãos na eventualidade de determinados riscos ou contingências sociais, tendo, assim, nascido a solidariedade e a proteção social públicas.

Ao nível da proteção social pública na eventualidade de velhice, surgiram, na primeira metade do século XX, as primeiras formas de proteção dos cidadãos na velhice, concretamente traduzidas na concessão de uma prestação pecuniária mensal – uma pensão – ao idoso<sup>3</sup>.

Ao longo do século XX, em época de progresso, prosperidade e de crescente bem-estar, o legislador ordinário deu continuidade ao processo de implementação da proteção social pública dos cidadãos na velhice, por via da concessão de pensões por velhice.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 sobreveio a esta realidade, tendo consagrado, no seu texto, um catálogo de direitos económicos, sociais e culturais, do qual são de destacar a consagração de um direito à segurança social na vertente de proteção dos cidadãos na contingência de velhice (atual artigo 63.º, n.º 3) e a consagração de um direito à segurança económica na terceira idade (artigo 72.º).

### 3. O direito à pensão por velhice

O direito à pensão por velhice consiste no direito subjetivo em receber uma prestação pecuniária mensal concreta – a pensão – destinada a proteger o beneficiário do risco social que representa a velhice<sup>4</sup>, sendo a eventualidade de

---

(*v.g.*, saúde, segurança social) cujo acesso não deve estar dependente da capacidade de poder pagar, ou não, um preço.”

<sup>3</sup> Historicamente, a primeira tentativa de criar um seguro social obrigatório, destinado à cobertura da eventualidade de velhice, remonta a 1919, mas só em 1935 se concretizou a proteção social de trabalhadores na eventualidade de velhice. Em 1962, o sistema de previdência social foi reformado e foi alargado o âmbito pessoal da proteção na eventualidade de velhice, tendo sido criada a Caixa Nacional de Pensões.

<sup>4</sup> Numa análise de direito comparado, verificamos que nem todos os ordenamentos jurídicos reconhecem a existência de um direito à pensão por velhice ao titular da pensão. No âmbito do

velhice associada à ideia de “invalidez presumida” ou, por outras palavras, à ideia de incapacidade ou de extrema penosidade quanto à permanência ou reingresso no mercado de trabalho.

---

direito anglo-saxónico, a questão da natureza jurídica das pensões por velhice tem sido analisada pelos tribunais de vários Estados federados dos Estados Unidos da América, a propósito da controvérsia sobre a admissibilidade ou a inadmissibilidade da redução dos montantes das pensões por velhice dos trabalhadores do setor público – as *public pensions*. Ora, em função dos específicos enquadramentos normativos e das diversas tradições jurisprudenciais de cada Estado federado, têm sido acolhidos pela jurisprudência americana diversos entendimentos relativamente à natureza jurídica das pensões por velhice do setor público. Com efeito, as *public pensions* têm sido consideradas como sendo:

i) Meras dádivas ou liberalidades concedidas pelo Estado (ou pela entidade pública local) aos trabalhadores, que podem ser modificadas e revistas a todo o tempo pelo poder estadual – *the gratuity approach to public pensions* –, perspectiva doutrinária abandonada pela maioria dos Estados federados americanos, mais ainda sufragada, por exemplo, pelos tribunais do Indiana, sendo mencionado como paradigmático o caso jurisprudencial *Haverstock v. State Public Employees Retirement Fund*, 490 N.E.2d 357, Ind. Court of Appeals (1986);

ii) Investimentos de confiança dos trabalhadores públicos decorrentes de promessas estaduais – *the promissory estoppel approach to public pensions* –, ou seja, posições jurídicas que não chegam a ser direitos emergentes de contratos juridicamente vinculativos, por não se verificarem todos os elementos necessários à formação (e eficácia) do contrato, mas que permitem aos seus titulares exigir judicialmente o cumprimento da promessa estadual. Esta tem sido a posição dos tribunais do Minnesota, sendo elucidativo o caso jurisprudencial *Hous. & Redevelopment Auth. of Chisholm v. Norman*, 696 N.W.2d 329, 337 (Minn. 2005);

iii) Direitos contratuais que emergem de contratos celebrados entre o Estado e os trabalhadores do setor público – *the contract-based approach to public pensions* –, sendo que a natureza de direito obrigacional decorre de uma previsão normativa, constitucional ou legal, do Estado federado, que refere expressamente que a adesão do trabalhador do setor público ao sistema público de pensões – *public retirement plan* – constitui uma relação de natureza contratual, ou, em alternativa, decorre da interpretação jurídica que os Tribunais fazem dos factos e das circunstâncias envolventes do caso, como sucedeu em *Bakenhus v. City of Seattle*, 296 P.2d 536 (1956);

iv) Direitos de propriedade dos titulares conferidos pela legislação que regula os planos de pensões públicas – *the property right approach to public pensions*. Todavia, e apesar de os titulares dos direitos de propriedade ditos clássicos beneficiarem das garantias de *due process* e de *no deprivation without just compensation*, nos termos da Constituição federal dos Estados Unidos da América, a jurisprudência que acolhe esta visão faz uma interpretação adaptada e aligeirada das garantias de proteção da tradicional propriedade privada a esta nova forma de propriedade, não reconhecendo que seja um direito de natureza fundamental (*Walker v. City of Waterbury*, 601 F. Supp.2d 420, 424 (D. Conn. 2009) ou, ainda que o reconheça, confere-lhe efeitos jurídicos muito limitados, não havendo, por exemplo, direito a *just compensation*).

Sobre esta matéria e os casos jurisprudenciais indicados *supra*, vide MONAHAN, Amy B., “Public Pension Plan Reform: The Legal Framework”, *Education Finance and Policy*, Vol. 5, No. 4, *Rethinking Teacher Retirement Benefit Systems* (Fall 2010), pp. 617-646, disponível em <<https://papers.ssrn.com>>.

Não se pode afirmar que, apesar de existir um direito à pensão por velhice, não existe um direito ao concreto montante pecuniário da pensão, na medida em que o montante da pensão não consubstancia um aspeto acessório ou marginal do direito, mas o mais essencial e elementar traço característico do próprio direito à pensão.

Em nosso entender, não pode haver uma cisão entre o direito à pensão por velhice e o concreto montante da pensão, desde logo porque, uma vez reconhecido, o beneficiário adquire o direito a uma pensão de montante concreto e determinado, podendo desistir do procedimento administrativo que se destina ao reconhecimento do direito se o *quantum* prestacional não for o por si visado. O montante da pensão íntegra, portanto, o conteúdo do direito à pensão: não há pensão que possa ser direito sem que o respetivo montante se encontre fixado.

No ordenamento jurídico português, só se adquire o direito à pensão por velhice quando se verificam os requisitos legais necessários à aquisição do direito, tais como a idade mínima legal de acesso e o prazo de garantia, e após ter sido proferida a decisão administrativa de deferimento do requerimento de pensão. Até então, diz-se que o direito à pensão por velhice se encontra em processo de formação, ou seja, que ainda não existe direito subjetivo, mas mera expectativa jurídica de o beneficiário vir a adquirir, no futuro, um direito<sup>5</sup>.

#### **4. O direito à pensão por velhice como corolário do direito fundamental à segurança social**

A Constituição da República Portuguesa afirma, expressamente, no artigo 63.º, n.º 1, um direito fundamental à segurança social: “Todos têm direito à

---

<sup>5</sup> No direito brasileiro, o direito adquirido à aposentadoria apresenta a especificidade de se considerar adquirido pelo seu titular a partir do momento em que o titular reúna, em abstrato, os requisitos legais necessários para se aposentar, ainda que opte por não requerer a aposentadoria. A doutrina brasileira refere, ainda, que, antes de preenchidos os requisitos legais para a obtenção da aposentadoria, não existe direito adquirido, mas mera expectativa. Já no direito português, o direito à pensão por velhice só se adquire no momento em que o titular reúne os requisitos legais, requer a prestação social e desde que a Administração reconheça, por ato administrativo de deferimento do requerido, o direito à pensão por velhice.

segurança social”, incumbindo o legislador infraconstitucional de “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social” (artigo 63.º, n.º 2), que proteja “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” (artigo 63.º, n.º 3).

O direito à segurança social, à semelhança de qualquer outro direito social, caracteriza-se, tipicamente, por ser um direito a prestações estaduais, isto é, um direito a atuações positivas por parte do Estado, atuações estas que dependem da existência prévia de um quadro legislativo de conformação político-legislativa do referido direito e, bem assim, da disponibilidade de recursos materiais escassos<sup>6</sup>.

O conteúdo do direito fundamental à segurança social é o que resulta do complexo normativo infraconstitucional e que pode ser definido como o direito a prestações pecuniárias ou a serviços, como resposta a determinadas situações com expressão económica: interrupção, redução ou cessação dos rendimentos de trabalho; ocorrência de determinados encargos ou despesas; ou carência de recursos económicos<sup>7</sup>.

Ora, o direito fundamental à segurança social, tal como previsto na Constituição da República Portuguesa, constitui um direito subjetivo em potência<sup>8</sup>, que, uma vez concretizado e individualizado por via legislativa, se multiplica em concretos direitos subjetivos (em sentido pleno) – denominados pela doutrina de *direitos derivados a prestações*<sup>9</sup> –, destinados à cobertura de

---

<sup>6</sup> VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012, p. 382.

<sup>7</sup> NEVES, Ilídio das, *Direito da Segurança Social*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, pp. 229-232.

<sup>8</sup> Assim, NEVES, Ilídio das, *Direito da Segurança Social*, ob. cit., p. 232. Vieira de Andrade refere, também, que os direitos fundamentais sociais, categoria onde se inclui o direito à segurança social, não podem ser caracterizados como direitos subjetivos líquidos e certos, plenos ou perfeitos, na medida em que não são direitos com um conteúdo concreto determinado ou determinável *a priori* que permitam aos seus titulares a exigência direta ao poder estadual do respetivo cumprimento por via judicial. O autor classifica-os como *pretensões jurídicas*, querendo desse modo significar que são mais do que interesses juridicamente protegidos, mas menos do que direitos subjetivos perfeitos. – *vide* VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição*, ob. cit., pp. 358-363 e 383.

<sup>9</sup> Os direitos derivados a prestações, também designados por direitos sociais derivados ou por direitos sociais legais, podem ser definidos como direitos subjetivos a prestações estaduais

concretas eventualidades ou riscos sociais protegidos, como a doença, invalidez, velhice, desemprego, parentalidade, entre outros.

Nestes termos, pode afirmar-se que o texto constitucional não autonomiza, nem individualiza, um direito à pensão por velhice, mas o direito à pensão por velhice surge como um dos corolários do direito à segurança social, na sua dimensão de proteção dos cidadãos na eventualidade de velhice.

Com efeito, em cumprimento dos ditames constitucionais, vertidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 63.º da Constituição, o legislador infraconstitucional concretizou a proteção social na velhice, criando, por via legislativa, os necessários requisitos e procedimentos para o reconhecimento do direito à pensão por velhice - um direito social derivado do direito fundamental (originário) à segurança social.

### **5. A natureza jurídica do direito à pensão por velhice: direito legal ou constitucionalmente protegido?**

Como já referido, a letra da Lei Fundamental não prevê, autónoma e expressamente, com carácter de regra suscetível de aplicação direta e imediata, um direito fundamental à pensão por velhice, mas o direito à pensão por velhice surge como um dos corolários do direito fundamental à segurança social.

De forma distinta, o direito a prestações na eventualidade de desemprego, que constituiria sempre uma decorrência do direito fundamental à segurança social, consagrado no artigo 63.º da Constituição, foi autonomizado pelo legislador constituinte e acolhido no texto constitucional, na alínea e) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa, assumindo, indubitavelmente, natureza jurídica fundamental *per se*.

---

concretizados por lei, que constituem, em si mesmo, a densificação de direitos originários a prestações de natureza jusfundamental (direitos fundamentais sociais).

### 5.1. Natureza jurídica infraconstitucional ou legal?

Tradicionalmente, a doutrina constitucional portuguesa tem afirmado – e este foi o entendimento acolhido na jurisprudência constitucional – que o reconhecimento de um direito à pensão por velhice como decorrência do direito fundamental à segurança social não significa que se possa afirmar a existência de um direito *fundamental* a uma *determinada e concreta* pensão<sup>10</sup>.

Com efeito, a generalidade da doutrina constitucional portuguesa sempre tendeu a considerar que os direitos sociais em geral proclamados na Constituição não possuem a mesma força normativa que os direitos, liberdades e garantias, mas uma vinculatividade jurídica mais atenuada<sup>11</sup>, e que as normas constitucionais consagradoras do direito fundamental à segurança social e do direito fundamental à segurança económica na terceira idade constituíam normas desprovidas de exequibilidade própria ou de aplicabilidade direta<sup>12</sup>, apresentando uma natureza eminentemente programática, ou seja, impondo ao Estado a execução de tarefas concretas que assegurassem a sua realização efetiva. A proteção social pública na velhice constituía, por conseguinte, tarefa a cargo do legislador ordinário.

---

<sup>10</sup> Na verdade, a opção de atribuição de uma prestação pecuniária mensal destinada a proteger o cidadão em situação de velhice constituiu uma opção político-legislativa. *Em teoria*, e na medida em que a Constituição não se comprometeu textualmente com um específico modo de proteção da eventualidade, o legislador infraconstitucional cumpriria, igualmente, o comando constitucional consignado no artigo 63.º da Constituição se tivesse legislado no sentido de assegurar, a todos os idosos, o acesso gratuito a adequados serviços de residência, alimentação, higiene e cuidados de saúde. Veremos, *infra*, que a proteção na velhice por via de uma prestação pecuniária encontrava-se já implementada e sedimentada no ordenamento jurídico português quando o legislador constituinte aprovou a Constituição da República Portuguesa de 1976, pelo que a norma constitucional sobreveio à opção por um específico modo de proteção da eventualidade de velhice.

<sup>11</sup> A menor força jurídica dos direitos fundamentais sociais deve-se, por regra, à verificação de uma certa indeterminação do conteúdo da norma constitucional que consagra o direito, à consequente competência do legislador ordinário na concretização da norma constitucional e à inevitável sujeição do direito social às possibilidades fáticas e financeiras, que condicionam a sua realização (reserva do possível). Assim, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na sociedade...”, p. 26.

<sup>12</sup> Como refere Cristina QUEIROZ, *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 62-66, o problema reside no facto de ao direito subjetivo se associarem as características da aplicabilidade imediata da norma garantidora do direito, da determinabilidade do destinatário e da acionabilidade judicial, características que não se encontram presentes em muitos direitos fundamentais sociais.

Nesta perspetiva, o direito a uma determinada e concreta pensão só adquire conteúdo preciso através da legislação ordinária, pelo que a sua vinculatividade jurídica assume natureza jurídica infraconstitucional<sup>13</sup>. Tratar-se-ia, portanto, de um direito de natureza meramente infraconstitucional ou legal, que não integraria o conjunto material dos direitos fundamentais.<sup>14</sup>

O recorte e a densificação do conteúdo concreto do direito à pensão por velhice são, segundo esta perspetiva, tarefa que o legislador constitucional deixou, quase na íntegra, a cargo do legislador ordinário, tendo instituído apenas duas limitações (constitucionais) à margem de conformação do legislador:

i) no que especificamente diz respeito às pensões por velhice (e de invalidez), o legislador não pode comprimir o direito a que todo o tempo de trabalho seja considerado no cálculo das pensões de velhice (e de invalidez) – nisto consiste o princípio do aproveitamento total do tempo de serviço prestado pelo trabalhador (artigo 63.º, n.º 4 da Constituição); e

ii) como decorrência do princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1.º da Constituição, do princípio do Estado de Direito Democrático, consignado nos artigos 2.º e 9.º, alínea b) da Constituição, e, ainda, do próprio direito fundamental à segurança social, previsto no artigo 63.º da Constituição, é consensualmente aceite a existência de um direito fundamental, de todos, a um mínimo para assegurar uma existência condigna (direito fundamental à sobrevivência)<sup>15</sup>, direito com o qual o legislador não poderá contender, sob pena de inconstitucionalidade da medida legislativa<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Neste sentido, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, de 19 de dezembro de 2013, publicado no Diário da República n.º 4/2014, Série I, de 7 de janeiro de 2014.

<sup>14</sup> Também neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição*, ob. cit., pp. 360, 362-363.

<sup>15</sup> Neste sentido, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2002, de 19 de dezembro de 2002, publicado no Diário da República n.º 36/2003, Série I-A, de 12 de fevereiro de 2003.

<sup>16</sup> A doutrina tem vindo a defender que estas duas vertentes do direito à segurança social assumem natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 17.º da Constituição, constituindo, portanto, dimensões diretamente aplicáveis e judicialmente exigíveis a partir do próprio texto constitucional. Assim o referem VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição*, ob. cit., pp. 374-375 (relativamente ao direito à

De acordo com este entendimento, poderia considerar-se que o direito à pensão, constituindo um típico direito a prestações de natureza meramente infraconstitucional, ficaria sempre dependente da uma atuação positiva financeiramente condicionada, consubstanciando um direito sob a reserva do financeiramente possível. Tratar-se-ia, portanto, de um mero direito legal, ainda que derivado do direito à segurança social, politicamente proclamado no texto constitucional, com *reduzida proteção jurídico-constitucional*. O direito à pensão por velhice seria, pois, um verdadeiro direito legal, disponível e derogável a todo o tempo pelo poder político. Assim, o poder político-legislativo poderia deliberar não só reduzir amplamente o montante da pensão por velhice, como poderia extinguir o próprio instituto da pensão por velhice, desde que criada uma alternativa legislativa que assegurasse a imposição constitucional de proteção dos cidadãos na eventualidade de velhice, a sobrevivência condigna do idoso e, de algum modo, o cômputo do tempo de serviço prestado pelo idoso.<sup>17</sup>

Na perspetiva da maioria da doutrina e da jurisprudência constitucional, o pensionista seria titular de um mero direito legal a uma prestação social, destituído de valor constitucional próprio<sup>18</sup>, o que não significa a total

---

sobrevivência); GONÇALVES, Luísa Andías, “Reflexões em torno da Reforma das Prestações Sociais – das Pensões em especial”, in AA.VV. org. Fernando Ribeiro Mendes; Nazaré Costa Cabral, *Por Onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Porto, 2014, pp. 192-193; e MEDEIROS, Rui, Anotação ao artigo 63.º, in Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2.ª edição revista, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, p. 930. No mesmo sentido, se posiciona a jurisprudência do Tribunal Constitucional - *v.g.* os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 411/99, publicado no Diário da República, Série II, de 10 de março de 2000, n.º 509/2002, publicado no Diário da República n.º 36/2003, Série I-A, de 12 de fevereiro de 2003, n.º 467/2003, publicado no Diário da República, Série II, de 19 de novembro de 2003, e n.º 432/2007, de 26 de julho, disponível em <www.tribunalconstitucional.pt>.

<sup>17</sup> Pense-se, por exemplo, num cenário em que o poder político-legislativo deliberava a supressão do instituto da pensão por velhice e, em alternativa, legislava no sentido de assegurar, na eventualidade de velhice, o acesso gratuito a serviços, como habitação, alimentação, energia elétrica, lazer, saúde, assegurando uma proteção social em espécie na velhice. Como veremos *infra*, a extinção do instituto pensão por velhice, ainda que acompanhado de uma medida legislativa alternativa que assegurava idêntica proteção na velhice, padeceria de inconstitucionalidade, não só porque o próprio direito à pensão adquiriu uma dimensão jusfundamental não consentânea com a sua supressão, mas também porque se violariam princípios constitucionais basilares, como os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da igualdade em termos de contributividade.

<sup>18</sup> Contra, Jorge REIS NOVAIS, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 308, que refere, a este propósito, que as normas

desproteção constitucional do direito, mas uma significativa atenuação da intensidade da tutela jurídico-constitucional do direito.

Segundo este entendimento, a Constituição limita-se a proteger, por um lado, por força do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito fundamental à sobrevivência de todos, a sobrevivência condigna do idoso e, por outro lado, por força do princípio constitucional da proteção da confiança das legítimas expectativas, a *mera esperança* (*expectativa jurídica*) que o pensionista legitimamente poderia ter criado relativamente à manutenção e estabilidade da sua posição jurídica.

Ora, no nosso entendimento, uma tal conceção sobre o direito à pensão por velhice não confere ao beneficiário da pensão por velhice adequada proteção ou garantia jurídica face à Lei Fundamental. Nesta perspetiva, a garantia constitucional que asseguraria efetiva proteção constitucional ao montante pecuniário da pensão consistiria no direito fundamental à sobrevivência, que muito pouco garantiria ao pensionista, vedando apenas que a redução do montante da pensão fosse de tal ordem que não assegurasse o mínimo para uma sobrevivência condigna do idoso. Já a proteção das legítimas expectativas dos pensionistas conferida pelo princípio constitucional nada garantiria se, no processo de ponderação de interesses, o interesse público tivesse de prevalecer.

A nosso ver, este entendimento não é suscetível de ser defendido à luz do quadro jurídico-constitucional vigente, visto que não garante uma adequada tutela dos pensionistas, grupo social particularmente vulnerável, e conflitua com princípios constitucionais basilares, como o princípio da igualdade (material) de tratamento dos pensionistas, o princípio da socialidade ou do Estado Social, o princípio do Estado de Direito e o princípio da segurança jurídica<sup>19</sup>.

---

ordinárias concretizadoras do direito social jusfundamental passam a integrar, com as normas constitucionais a que dão realização, uma unidade sistemática de natureza material jusfundamental.

<sup>19</sup> NOVAIS, Jorge Reis, “O Tribunal Constitucional e os direitos sociais – o direito à segurança social”, in *Jurisprudência constitucional*, Lisboa, n.º 6 (outubro-dezembro 2004), p. 3, defende que uma tal conceção poria em causa a relevância jusfundamental do próprio direito fundamental à segurança social, que, nesta aceção, nenhuma proteção ou garantia jurídica conferiria aos concretos direitos derivados, que consubstanciam, no fundo, a realização do próprio direito fundamental.

## 5.2. Natureza jurídica jusfundamental derivada do direito fundamental à segurança social?

Contra esta doutrina tradicional se posiciona outra doutrina, que defende que, a partir do momento em que o legislador infraconstitucional concretiza, por via legislativa, um direito fundamental social, essa concretização passará a integrar a norma de direito fundamental, correspondendo a faculdades, pretensões ou direitos particulares integráveis no direito fundamental como um todo<sup>20</sup>.

Uma vez concretizado na lei o direito à pensão por velhice, este direito passaria a estar abrangido pela tutela constitucional conferida pelo direito fundamental à segurança social<sup>21</sup>.

Sufragando este entendimento, considerar-se-ia, portanto, que o direito à pensão por velhice ascenderia a direito constitucionalmente consagrado<sup>22</sup>, gozando da plena tutela constitucional conferida aos direitos fundamentais,

---

<sup>20</sup> Neste sentido, NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 154. Jorge Reis Novais refere que não existe uma separação estanque entre a consagração constitucional de um direito fundamental social e a concretização legislativa desse direito, pois a norma de direito fundamental não corresponde exclusivamente ao seu enunciado constitucional, mas ao que resulta da interpretação do complexo constituído pelo enunciado constitucional e pelo enunciado legal que o concretiza. – cf. NOVAIS, Jorge Reis, “O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira”, in *Revista E-Pública*, vol. I, n.º 1, 2014, p. 77.

<sup>21</sup> Defendendo também que o direito à segurança social constitucionalmente consagrado pode servir de base legal para invocar a inconstitucionalidade da redução do montante da pensão por velhice, vide DILIAGKA, Dafni, *The Legality of Public Pension Reforms in Times of Financial Crisis: The Case of Greece*, Vol. 69 of Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Nomos, Baden-Baden, 2018, pp. 143-149.

<sup>22</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis, “O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira”, cit., pp. 70-72, artigo em que o autor enuncia os principais argumentos que permitem concluir no sentido da natureza constitucional do direito à pensão por velhice, a saber: i) “em primeiro lugar, o direito à pensão encontra consagração constitucional expressa, direta e específica tanto no direito fundamental [global] à segurança social (art. 63º) como no direito fundamental à segurança económica das pessoas idosas (art. 72º)”; e ii) “diferentemente do que ocorre em outras ordens constitucionais europeias, como a alemã, o direito à pensão não se confunde com um vago direito deduzido generosamente a partir do princípio constitucional da socialidade”.

afastando-se “dos *célebres*, mas desvalorizados, direitos derivados a prestações criados a bel prazer pela legislação ordinária (...)”<sup>23</sup>.

Segundo esta corrente doutrinária, não faz sentido considerar, como considera, tradicionalmente, a doutrina e a jurisprudência, que o direito à segurança social comporta dimensões estritamente legais – os direitos derivados a prestações sociais – e dimensões de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias – o princípio do aproveitamento total do tempo de serviço prestado e o direito fundamental, de todos, a um mínimo para assegurar uma existência condigna –, na medida em que o direito à segurança social é todo ele, em toda a sua extensão, um direito fundamental social.

Esta corrente aponta que, apesar de a jurisprudência constitucional afirmar, retoricamente, a dimensão estritamente legal dos direitos derivados a prestações sociais, desmente-a na *praxis*, quando mobiliza o princípio da proporcionalidade como critério de controlo de restrições ao direito social à pensão<sup>24</sup> ou quando invoca os princípios da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da proteção da confiança enquanto parâmetros de controlo da atividade legislativa restritiva dos direitos sociais, tratando direitos derivados a que não reconhece, expressamente, natureza jusfundamental como se o fossem<sup>25</sup>.

Resulta do acervo jurisprudencial do Tribunal Constitucional que as limitações aos direitos sociais concretizados por lei, que realizam e densificam os direitos fundamentais sociais, têm merecido o mesmo tratamento jurisprudencial que as restrições a direitos fundamentais, pelo que lhes deve ser reconhecida natureza jurídica fundamental, isto é, que estes concretos direitos sociais não se encontram à livre disposição do legislador democrático, mas beneficiam de todas

---

<sup>23</sup> NOVAIS, Jorge Reis, “O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira”, cit., p. 71.

<sup>24</sup> Como já sucedeu no caso do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 88/04, de 10 de fevereiro, disponível em <[www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)>, relativo a uma pensão de sobrevivência.

<sup>25</sup> Assim, NOVAIS, Jorge Reis, “O Tribunal Constitucional e os direitos sociais – o direito à segurança social”, cit., pp. 13-14.

as garantias constitucionais próprias da esfera de proteção dos direitos fundamentais sociais<sup>26</sup>.

### **5.3. Natureza jurídica jusfundamental decorrente da consciencialização da dignidade constitucional do direito à pensão por velhice**

Do nosso ponto de vista, o procedimento de constitucionalização de direitos infraconstitucionais, que constituam concretização de um direito social fundamental, não é nem generalizável a todos os direitos sociais derivados, nem automático e imediato – não basta que seja aprovada uma medida legislativa concretizadora de um direito social fundamental para essa medida adquirir, imediatamente, natureza jusfundamental, tendo que existir uma sedimentação, histórica, cultural e comunitária, do instituto jurídico que foi criado pelo legislador ordinário e que o faz erigir a direito materialmente constitucional.

O Tribunal Constitucional tem vindo a tratar materialmente a questão da redução do montante das pensões em termos equivalentes a uma questão de restrição de um direito fundamental.

A nosso ver, tal deve-se ao facto de o direito à pensão por velhice, direito criado por via legislativa, se ter enraizado de tal modo na consciência jurídica geral dos cidadãos e das instituições jurídicas que se jusfundamentalizou, isto é, ascendeu a direito materialmente constitucional.

---

<sup>26</sup> Como se menciona em NOVAIS, Jorge Reis, “O Tribunal Constitucional e os direitos sociais – o direito à segurança social”, cit., p. 9, o Tribunal Constitucional tem vindo a desenvolver vasta jurisprudência, no domínio do direito à segurança social, em que recorre a princípios, como o princípio da igualdade, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da proibição do excesso (ou proporcionalidade), como parâmetros de controlo das restrições legislativas de direitos derivados sociais, controlando as restrições de direitos legais de modo equivalente ou semelhante ao controlo das restrições de direitos fundamentais *self-executing*, como os direitos de liberdade.

Jorge Reis Novais defende, paradoxalmente, que os direitos legais, como o direito à pensão por velhice, ainda beneficiem das garantias constitucionais de proteção dos direitos fundamentais sociais, cedem perante a mera invocação da reserva do financeiramente possível.

Parece-nos que o direito à pensão por velhice pode ser considerado o exemplo paradigmático do que significa a sedimentação na consciência jurídica geral de que o grau de realização legislativamente obtido corresponde a um desenvolvimento do direito constitucional, dispondo, como ele, da mesma dignidade constitucional<sup>27</sup>.

Historicamente, a ideia de proteger os cidadãos na velhice mediante a concessão de uma prestação pecuniária mensal – uma pensão – é quase tão velha quanto o republicanismo português e anterior ao próprio texto constitucional de 1976.

Assim, quando, em 1976, o legislador constituinte incumbiu o legislador infraconstitucional de “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social” que protegesse “os cidadãos na (...) velhice (...)” (artigo 63.º, n.º 3 da Constituição), havia já sido criado todo um quadro normativo infraconstitucional e organizado todo um conjunto de procedimentos e instituições que asseguravam a proteção na velhice por via da concessão de uma pensão.

Na verdade, ainda que o legislador constituinte não se tenha comprometido com qualquer específico modo de proteção social na velhice na redação da *supra* citada norma constitucional, existia, na época, uma tradição ideológica, de influência europeia, de proteção da eventualidade por via da concessão da pensão por velhice, tradição a que a Constituição sobreveio.

A natureza jusfundamental do direito à pensão por velhice é consequência da sua sedimentação na consciência jurídico-constitucional e não uma decorrência imediata da força irradiante de um impreciso direito fundamental à segurança social. Na verdade, a nosso ver, nem todas as concretizações legislativas do direito fundamental à segurança social se podem arrogar a ter estatuto de direito materialmente constitucional.

É inegável que as questões jurídicas relativas à redução ou à restrição do direito à pensão pública por velhice são questões tratadas pela doutrina e

---

<sup>27</sup> A doutrina aqui seguida é a de VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição*, ob. cit., pp. 379-380.

jurisprudências portuguesas no plano jurídico-constitucional, com recurso a princípios constitucionais aplicáveis à restrição de direitos fundamentais, o que pressupõe, implicitamente, o seu prévio reconhecimento como direito materialmente constitucional.

Defender que o direito à pensão pública por velhice é um direito com natureza jurídica jusfundamental não significa, todavia, a intangibilidade ou a irredutibilidade do direito à pensão por velhice, nomeadamente do seu *quantum*, mas significa que uma eventual restrição do direito terá, por um lado, de passar pelo crivo das garantias constitucionais de proteção dos direitos fundamentais e, por outro lado, de respeitar o núcleo essencial do direito.

No nosso entendimento, o direito à pensão por velhice já reconhecido ao particular beneficia da proteção constitucional mais intensa que é conferida aos direitos fundamentais em geral, o que não é sinónimo de uma absoluta intangibilidade do direito à pensão, tendo o legislador que justificar a restrição do direito com fundamento na incrementação de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e que demonstrar que tal restrição não viola nem os princípios estruturantes do Estado de Direito, nem o núcleo essencial do direito à pensão.

Efetivamente, em sistemas constitucionais como o português, onde os mais elementares direitos fundamentais de liberdade podem ser objeto de restrições constitucionalmente justificadas, não faz sentido afirmar que o direito à pensão por velhice se encontra subtraído a essa possibilidade. Como qualquer outro direito fundamental, o direito à pensão não é um direito absolutamente intocável, podendo ser restringido, limitado ou afetado de forma desvantajosa<sup>28</sup>. Afirmar que o *quantum* da pensão se encontra protegido ou garantido pela Constituição não significa a intocabilidade do montante da pensão<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis, “O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira”, in *Revista E-Pública*, vol. I, n.º 1, 2014, p. 72.

<sup>29</sup> Neste sentido, NOVAIS, Jorge Reis, “O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira”, cit., pp. 76-77.

O núcleo essencial do direito fundamental à pensão por velhice corresponderá ao montante da pensão por velhice que assegura não só uma existência condigna, mas também uma participação na vida social *não ostensivamente dispar* da que o beneficiário passou a usufruir quando lhe foi reconhecido o direito à pensão por velhice<sup>30</sup>. Assim, se a redução do montante da pensão por velhice não permitir condições de vida *minimamente aproximadas* das que o pensionista gozava antes da redução do montante da pensão e implicar uma *modificação substancial do modo de vida do pensionista*, estaremos perante uma violação do núcleo essencial do direito fundamental à pensão por velhice<sup>31</sup>.

Saliente-se que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem considerado que os pensionistas de velhice dispõem da tutela constitucional conferida pelo princípio da proteção da confiança legítima, na vertente da proteção das legítimas expectativas na manutenção da vigência de um determinado regime legal de pensões.

Porém, ao considerarmos que o pensionista é titular de um direito subjetivo de natureza constitucional, o direito fundamental à pensão por velhice, e não de uma mera expectativa jurídica, não fará sentido apreciar a questão da redução do montante das pensões por velhice à luz do princípio da confiança legítima, na vertente da proteção das legítimas expectativas.

A questão deverá ser analisada como uma questão de restrição de um direito fundamental, devendo o princípio da proteção das legítimas expectativas ser mobilizado, essencialmente, para os casos de restrições legislativas das pensões por velhice *em formação*, sobretudo tendo em vista a tutela daquelas situações em que o aspirante a pensionista se encontra na eminência de satisfazer os requisitos legais de acesso ao direito à pensão e uma medida legislativa restritiva, de efeitos imediatos, veda essa possibilidade.

---

<sup>30</sup> O que é diferente das condições de vida que o beneficiário dispunha durante a vida ativa, antes de ser pensionista.

<sup>31</sup> DILIAGKA, Dafni, *The Legality of Public Pension Reforms in Times of Financial Crisis: The Case of Greece*, ob. cit. pp. 145, 148.

Na verdade, a tutela jurídico-constitucional conferida ao titular de um direito subjetivo de natureza fundamental será sempre mais forte do que a proteção constitucional, decorrente de um princípio geral de direito constitucional, de meras expectativas jurídicas.

Ao reconhecermos a natureza jusfundamental do direito à pensão por velhice conferimos uma adequada tutela jurídico-constitucional à pensão por velhice.

## **6. Conclusões**

O direito à pensão por velhice consiste no direito subjetivo em receber uma prestação pecuniária mensal concreta – a pensão – destinada a proteger o beneficiário do risco social que representa a velhice, sendo a eventualidade de velhice associada à ideia de “invalidéz presumida”.

No ordenamento jurídico português, só se adquire o direito à pensão por velhice quando se verificam os requisitos legais necessários à aquisição do direito, tais como a idade mínima legal de acesso e o prazo de garantia, e após ter sido proferida a decisão administrativa de deferimento do requerimento de pensão, sendo que, até então, o direito se encontra em formação, ou seja, não existe direito subjetivo, mas mera expectativa jurídica de se vir a adquirir, no futuro, um direito.

O texto da Lei Fundamental não prevê, autónoma e expressamente, com carácter de regra suscetível de aplicação direta e imediata, um direito fundamental à pensão por velhice, mas o direito à pensão por velhice constitui um dos corolários do direito fundamental à segurança social, previsto no artigo 63.º da Constituição.

O direito a uma determinada e concreta pensão por velhice só adquire conteúdo preciso através da legislação ordinária, competindo ao legislador infraconstitucional, em cumprimento do comando constitucional, concretizar a proteção social na velhice, criando, por via legislativa, os necessários requisitos e procedimentos para o reconhecimento do direito à pensão por velhice.

Tradicionalmente, a doutrina e a jurisprudência constitucional têm afirmado que o direito à pensão por velhice é um direito de natureza meramente infraconstitucional ou legal, havendo, todavia, duas limitações (constitucionais) à margem de conformação do direito, que assumem natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 17.º da Constituição: o princípio do aproveitamento total do tempo de serviço prestado pelo trabalhador e o direito fundamental a um mínimo para assegurar uma existência condigna.

A nosso ver, uma tal conceção sobre o direito à pensão por velhice não confere ao beneficiário da pensão por velhice uma adequada proteção jurídica à luz do quadro jurídico-constitucional vigente.

Do nosso ponto de vista, o direito à pensão por velhice pode ser considerado o exemplo paradigmático do que significa a sedimentação na consciência jurídica geral de que o grau de realização legislativamente obtido corresponde a um desenvolvimento do direito constitucional, dispondo, como ele, da mesma dignidade constitucional.

Com efeito, historicamente, a ideia de proteger os cidadãos na velhice mediante a concessão de uma prestação pecuniária mensal – uma pensão – é anterior ao próprio texto constitucional de 1976. Quando, em 1976, o legislador constituinte incumbiu o legislador infraconstitucional de organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social que protegesse os cidadãos na velhice, havia já sido criado todo um quadro normativo infraconstitucional e organizado todo um conjunto de procedimentos e instituições que asseguravam a proteção na velhice por via da concessão de uma pensão. Embora o legislador constituinte não se tenha comprometido com qualquer específico modo de proteção social na velhice no texto constitucional, existia uma tradição ideológica, de influência europeia, de proteção da eventualidade por via da concessão da pensão por velhice, tradição a que a Constituição sobreveio.

Defender que o direito à pensão por velhice é um direito de natureza jurídica jusfundamental não significa, todavia, a intangibilidade ou a irredutibilidade do direito à pensão por velhice, nomeadamente do seu *quantum*, mas significa que

uma eventual restrição do direito terá, por um lado, de passar pelo crivo das garantias constitucionais de proteção dos direitos fundamentais e, por outro lado, de respeitar o núcleo essencial do direito.

O núcleo essencial do direito fundamental à pensão por velhice corresponderá ao montante da pensão por velhice que assegura não só uma existência condigna, mas também uma participação na vida social *não ostensivamente dispar* da que o beneficiário passou a usufruir quando lhe foi reconhecido o direito à pensão por velhice. Assim, se a redução do montante da pensão por velhice não permitir condições de vida *minimamente aproximadas* das que o pensionista gozava antes da redução do montante da pensão e implicar uma *modificação substancial do modo de vida do pensionista*, estaremos perante uma violação do núcleo essencial do direito fundamental à pensão por velhice.

Na verdade, a tutela jurídico-constitucional conferida ao titular de um direito subjetivo de natureza fundamental será sempre mais forte do que a proteção constitucional, decorrente de um princípio geral de direito constitucional, de meras expectativas jurídicas. Ao reconhecermos a natureza jusfundamental do direito à pensão por velhice conferimos uma adequada tutela jurídico-constitucional à pensão por velhice.

## Bibliografia

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2003.

CORREIA, Fernando Alves, “A concretização dos direitos sociais pelo Tribunal Constitucional”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano VII, N.º especial (2010), pp. 35-44.

CRAIG, Paul/BÚRCA, Gráinne de, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 5.<sup>a</sup> edição, Oxford University Press, Oxford, 2011.

DILIAGKA, Dafni, *The Legality of Public Pension Reforms in Times of Financial Crisis: The Case of Greece*, Vol. 69 of *Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik*, Nomos, Baden-Baden, 2018.

GONÇALVES, Luísa Andías, “Reflexões em torno da Reforma das Prestações Sociais – das Pensões em especial”, in AA.VV. org. Fernando Ribeiro Mendes; Nazaré Costa Cabral, *Por Onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Porto, 2014, pp. 192-193.

HOFMANN, Herwig C.H./ROWE, Gerard C./TÜRCK, Alexander H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? - A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos "Direitos Adquiridos"*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

LOUREIRO, João Carlos, “Cortes, Pensões e Jurisprudência em Tempos de Crise: entre o Transitório e o Permanente”, in *O Tribunal Constitucional e a Crise – ensaios críticos*, org. Gonçalo de Almeida Ribeiro e Luís Pereira Coutinho, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 185-201.

LOUREIRO, João Carlos, “Contribuição de sustentabilidade & companhia: linhas para uma discussão constitucional ou a arte de morrer ingloriamente em sede de fiscalização preventiva. I – Pensões entre a atualização e a redução”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, 92, II (2016), pp. 717-755.

LOUREIRO, João Carlos, “Contribuição de sustentabilidade & companhia: linhas para uma discussão constitucional ou a arte de morrer ingloriamente em sede de fiscalização preventiva. II – Sobre o(s) modo(s) de realização da redução retrospectiva dos montantes de pensões”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, 93 (2017), pp. 57-88.

MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2.<sup>a</sup> edição revista, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017.

MONAHAN, Amy B., “Public Pension Plan Reform: The Legal Framework”, *Education Finance and Policy*, Vol. 5, No. 4, *Rethinking Teacher Retirement Benefit Systems* (Fall 2010), pp. 617-646.

MUNNELL, Alicia/QUINBY, Laura, “Legal Constraints on Changes in State and Local Pensions”, *State and Local Issue in Brief 25*, Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research at Boston College, 2012.

NEVES, Ilídio das, *Direito da Segurança Social*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996.

NEVES, Ilídio das, *Lei de Bases da Segurança Social comentada e anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis, “O Tribunal Constitucional e os direitos sociais - o direito à segurança social”, in *Jurisprudência constitucional*, Lisboa, n.º 6 (outubro-dezembro 2004), pp. 3-14.

NOVAIS, Jorge Reis, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis, “O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira”, in *Revista E-Pública*, vol. I, n.º 1, 2014, pp. 69-96.

PINTO, Paulo Mota, “A Proteção da confiança na «Jurisprudência da Crise»”, in *O Tribunal Constitucional e a Crise – ensaios críticos*, org. Gonçalo de Almeida Ribeiro e Luís Pereira Coutinho, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 138-141.

PRADUROUX, Sabrina, “Objects of property rights: old and new”, in *Comparative Property Law: Global Perspectives*, edited by Michele Graziadei and Lionel Smith, Research Handbooks in Comparative Law series, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, pp. 51-70.

QUEIROZ, Cristina, *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

VAN DER WALT, André/WALSH, Rachael, “Comparative constitutional property law”, in *Comparative Property Law: Global Perspectives*, edited by Michele Graziadei and Lionel Smith, Research Handbooks in Comparative Law series, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, pp. 193-215.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, “O papel do Estado na sociedade e na socialidade”, in João Carlos Loureiro; Suzana Tavares da Silva, coord., *A Economia Social e Civil: Estudos*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017.

**Data**  **enia**

REVISTA JURÍDICA DIGITAL  
ISSN 2182-6242

Ano 8 • N.º 11 • dezembro 2020

