



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais de Portugal, Espanha e Itália



XVIII Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais de Espanha, Itália e Portugal

Prestações sociais e Cidadania

RELATÓRIO
Português

Elaborado pelo Juiz Conselheiro Lino Ribeiro e Ana Rita Gil,
assessora do Gabinete dos Juízes

Roma, 6 a 8 de outubro de 2016



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Índice

I. Enquadramento do tema

II. Os Direitos Sociais na Constituição Portuguesa

III. A interligação entre direitos sociais e cidadania

IV. Lista de Acórdãos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Enquadramento do tema

O presente texto visa analisar a jurisprudência constitucional portuguesa no que toca ao tema "*Prestações Sociais e Cidadania*". O objetivo central do presente relatório é dar a conhecer as decisões mais importantes referentes ao acesso de cidadãos portugueses e estrangeiros a direitos sociais. Como a temática da *interligação* entre cidadania e os referidos direitos foi erigida como ponto central, será dado particular ênfase ao reconhecimento e garantia de direitos sociais a estrangeiros e apátridas. Nesse ponto, pretende-se demonstrar que os direitos sociais previstos na Constituição Portuguesa não são direitos próprios ou exclusivos dos cidadãos portugueses, mas, antes, direitos que beneficiam todas as pessoas que possuam um elo com ordenamento jurídico-constitucional português, nos termos estabelecidos pela Constituição. Mas eles podem ainda revestir uma proteção acrescida em relação aos cidadãos nacionais, por força de outros direitos constitucionais da exclusiva titularidade de cidadãos portugueses. São estes os pontos centrais sobre que versará a presente análise.

Importa começar, porém, por uma caracterização doutrinal e jurisprudencial referente à garantia dos direitos sociais na Constituição Portuguesa. De facto, não tem sido fácil determinar a natureza desses mesmos direitos, nem tão pouco a sua vinculatividade. Importa, pois, recolher os principais desenvolvimentos que neste ponto têm sido afirmados pela doutrina portuguesa, e os princípios que têm sido aplicados pela jurisprudência constitucional. A presente análise começará, precisamente, por esses aspetos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Os Direitos Sociais na Constituição Portuguesa

2.1. Caracterização geral e distinção entre direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais

O catálogo de direitos fundamentais plasmado na Constituição Portuguesa encontra-se estruturado na base da divisão entre *direitos, liberdades e garantias*, por um lado, e *direitos económicos, sociais e culturais*, por outro, aos quais corresponde, respetivamente, o título II e III da primeira parte da Constituição. Tal divisão foi inspirada no Direito Internacional, em particular nos Pactos Internacionais de 1966, dos Direitos Cívicos e Políticos e dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Assim, tal como esses pactos, nos direitos, liberdades e garantias inserem-se os direitos que, genericamente, correspondem aos tradicionais *direitos de liberdade, autonomia pessoal e participação política* e nos direitos sociais, os direitos fundamentais que garantem o acesso individual a *bens económicos, sociais e culturais* relacionados com o bem-estar e as condições materiais de vida¹.

Dentro dos direitos económicos, sociais e culturais, interessa, neste contexto, referir particularmente os direitos sociais *stricto sensu*. A Constituição Portuguesa enumera os seguintes: o direito à segurança social e à solidariedade, o direito à saúde, o direito à habitação, o direito ao ambiente e qualidade de vida, e o direito à proteção da família, da maternidade e paternidade, da infância e juventude, dos cidadãos portadores de deficiência e da terceira idade. Enquanto direitos económicos, contam-se os direitos ao trabalho e dos trabalhadores, os direitos dos consumidores, o direito à iniciativa privada, cooperativa e autogestionária e o direito de propriedade privada. Finalmente, os direitos culturais enumerados consistem no direito à educação, cultura e ciência, direito ao ensino e direito à participação democrática no mesmo, direito de fruição e criação cultural e direito à cultura física e desporto.

¹ Assim, na síntese de JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais*, Coimbra Editora, 2010, p. 340.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Note-se que este catálogo não esgota necessariamente o catálogo dos direitos sociais reconhecidos, posto que o artigo 16.º, n.º 1 da Constituição consagra o princípio do catálogo aberto, permitindo assim o reconhecimento de direitos fundamentais materiais. Um direito social material que tem sido afirmado pela jurisprudência constitucional consiste no direito a um mínimo para uma existência condigna, o qual não tem acolhimento constitucional expresso².

A sistematização adoptada dos dois tipos de direitos constitucionais fundamentais é acompanhada da previsão de um *regime de protecção privilegiada* dos direitos liberdades e garantias, no *plano orgânico* (al. a) do n.º 1 do artigo 165.º), *material* (artigos 18.º, 19.º, 20.º, n.º 5, 21.º, 22.º e 272.º, n.º 3) e quanto ao regime de *revisão constitucional* (al. d) do artigo 288.º). O essencial do regime material dos direitos de liberdade está previsto no artigo 18.º, no qual se prevê a aplicabilidade direta, a vinculação de entidades públicas e privadas, e a possibilidade de restrições apenas "nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos", devendo ainda as leis restritivas "revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais".

Comprovada a existência noutras partes da Constituição, incluindo na Parte III relativa aos direitos económicos, sociais e culturais, de outros direitos de liberdade, estabeleceu-se, no artigo 17.º, que o dito regime privilegiado também é aplicado aos "*direitos fundamentais de natureza análoga*". Apesar de a doutrina se encontrar profundamente dividida sobre o conceito de "*direito análogo*", alguns direitos sociais são já pacificamente tidos como possuindo tal natureza. Esse é o caso do direito de propriedade ou do direito ao mínimo necessário para uma existência condigna.

As teses referentes à determinação dos direitos que possuem natureza análoga podem ser divididas em dois tipos: as chamadas teses *substancialistas* e as teses

² Sobre o desenvolvimento jurisprudencial do referido direito v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, "O Ordenamento Constitucional Português e a Garantia de um Nível Mínimo de Subsistência", *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra Editora, 2014, p. 1097 e ss.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*formalistas*³. As primeiras atendem primacialmente ao fundamento substancial do direito social em causa, considerando que aqueles que possuem um radical subjetivo próximo da dignidade humana serão considerados como análogos aos direitos, liberdades e garantias. As segundas teses atendem à formulação da garantia no texto constitucional, como por exemplo, à natureza negativa ou positiva do direito social em questão, à maior ou menor determinabilidade do seu conteúdo, ou à natureza dos deveres estatais correspondentes.

A doutrina portuguesa desde cedo tentou encontrar um critério substancial ou estrutural de distinção entre os dois grupos de direitos, que são constitucionalmente protegidos, ambos, como *direitos fundamentais*. Nesta tarefa têm surgido várias teses⁴.

Tradicionalmente, indicava-se como critério diferenciador a função primária *negativa* de defesa da autonomia pessoal, imanente aos direitos liberdades e garantias, enquanto que aos direitos sociais corresponderiam *prestações estaduais positivas*. Assim, GOMES CANOTILHO aponta como notas distintivas *tendencias* entre as duas categorias de direitos, o facto de a primeira se reconduzir tendencialmente a uma pretensão jurídica individual, *self executing*, e com a função de defesa e de autonomia face ao poder, possuindo a segunda como objeto *prestações estaduais positivas*⁵. No entanto, tal distinção apenas pode operar de forma tendencial, uma vez que hoje se reconhece de forma pacífica que a função de defesa dos direitos de liberdade pode implicar, também, a exigência de prestações estaduais positivas, e os direitos sociais podem, por seu turno, requerer também obrigações negativas.

Uma outra teoria tradicional distingue os dois grupos de direitos em função da sua *determinabilidade*. Enquanto dos direitos, liberdades e garantias decorreriam obrigações em princípio *determinadas* para o Estado, seja de proibição de ingerência, seja de garantia de realização, já os direitos económicos, sociais e culturais encontrar-se-iam, em geral,

³ JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais...*, p. 342.

⁴ Note-se, porém, que começam já a surgir vários autores que pugnam por uma "dogmática unitária de direitos fundamentais". Assim, JORGE SILVA SAMPAIO, *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais*, Coimbra Editora, 2014, p. 192 e ss.

⁵ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, 2015, p. 400.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plasmados em *normas programáticas*, estando dependentes, em algumas das suas dimensões, do que seria possível realizar num dado momento histórico. Assim, VIEIRA DE ANDRADE refere como nota distintiva entre as duas categorias em análise o facto de o conteúdo principal dos primeiros ser essencialmente determinado ou determinável ao nível das opções constitucionais, enquanto que os demais são determinados por opções do legislador ordinário, ao qual a Constituição confere poderes de determinação ou de concretização⁶.

Por sua vez, JORGE REIS NOVAIS considera o critério da determinabilidade insuficiente para distinguir entre direitos de liberdade e direitos sociais, já que também os direitos de liberdade podem necessitar de conformação legislativa⁷. Partindo do ponto de vista dos direitos sociais como “*direitos sob reserva do possível*”, o autor acaba por defender uma distinção em relação aos direitos, liberdades e garantias com base em dois critérios: a determinabilidade de conteúdo constitucional dos direitos em causa e a diferente natureza dos deveres estatais directamente envolvidos, com a consequente diferença de natureza das reservas que os afectam.⁸ Tais condicionamentos podem ser vários, sendo a realização dos direitos sociais afetada não só por uma *reserva do orçamento* ou do *financiarmente possível*, mas ainda de uma reserva do *politicamente oportuno* ou *politicamente adequado*.

A diferença assinalada é meramente tendencial, já que as normas de direito sociais fundamentais apresentam diferenças no que respeita ao grau de vinculatividade do legislador. Algumas das normas possuem natureza programática, remetendo para uma realização diferida no tempo, sendo, portanto, dotadas de vinculatividade jurídica mais atenuada. Outras, pelo contrário, impõem ao Estado a realização de tarefas concretas e definidas no âmbito da realização dos direitos sociais. Essa diferente natureza das normas de direitos fundamentais sociais também se reflete na liberdade de que o legislador dispõe, para, após ter dado concretização aos direitos sociais, poder alterar a configuração

⁶ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, p. 188.

⁷ No mesmo sentido, JORGE SILVA SAMPAIO, *op. cit.*, p. 214.

⁸ JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 147e Direitos Sociais, pág. 344 e 345.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infraconstitucional dos mesmos. Por outro lado, são também heterogéneos os deveres que, das normas que consagram os direitos sociais, resultam para o Estado. De facto, importa sublinhar que, para além das tradicionalmente apontadas prestações fáticas destinadas a promover o acesso a esses bens, decorre ainda o dever de respeitar e proteger o acesso aos bens protegidos, bem como uma garantia geral de acesso aos mesmos⁹.

Da jurisprudência do Tribunal Constitucional não decorre uma definição inequívoca e unívoca quanto à categorização dos direitos sociais. De qualquer forma, vários arestos afirmaram a sua natureza como “*direitos a prestações*”, em parte com “*dupla natureza*” positiva e negativa (Acórdão n.º 101/1992), afirmando que o legislador possui, em princípio, ampla margem de liberdade de realização e conformação do seu conteúdo (Acórdãos n.º 130/92, n.º 465/2001). Tem-se afirmado, por outro lado, que os referidos direitos “*não conferem direito imediato a uma prestação efetiva*”, não possuindo, pois, em princípio, aplicabilidade direta nem exequibilidade imediata, pelo menos na sua dimensão positiva (Acórdão n.º 130/92 e o Acórdão n.º 346/93), nem atribuindo um “*direito subjectivo prima facie*” (Acórdão n.º 309/09). Assim é porque tais direitos são também qualificados pelo Tribunal Constitucional como direitos “*sob reserva do possível, não sendo diretamente determináveis no seu quantum e no seu modo de realização a nível da Constituição*” (Acórdão n.º 400/2011). Não obstante, o Tribunal Constitucional tem também tido a oportunidade de sublinhar que as normas consagradoras de tais direitos constituem “*normas jurídicas vinculantes que impõem positivamente ao legislador a realização de determinadas tarefas através das quais se pode concretizar o exercício desses direitos*” (Acórdão n.º 221/099).

⁹ JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais...*, p. 42. V., sobre a “dimensão negativa” dos direitos sociais, JORGE SILVA SAMPAIO, op. cit., p. 200 e ss.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Linhas gerais da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre direitos sociais

O Tribunal Constitucional tem já desenvolvido uma ampla jurisprudência sobre a concretização dos direitos sociais, cujos princípios gerais importa sintetizar¹⁰.

2.2.1. O princípio da garantia de um mínimo de subsistência

Um dos principais princípios nesta matéria traduz-se no direito ou na garantia de um mínimo para uma existência condigna, o qual foi afirmado como constituindo uma decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como do próprio Estado de Direito Democrático. Não falta, até, quem vá mais longe, considerando que o direito à vida significa também “o direito a viver com dignidade”, o direito “a dispor das condições de subsistência”, com o correlativo “dever do Estado contribuir para a realização das prestações existenciais indispensáveis a uma vida minimamente digna”¹¹. Desta conceção andou próximo o Acórdão n.º 306/2005, ao exprimir a ideia de que a insatisfação do direito a alimentos dos menores “comporta o risco de pôr em causa, sem que o titular possa autonomamente procurar remédio, se não o próprio direito à vida, pelo menos o direito a uma vida digna”. Esta construção jurisprudencial é particularmente impressiva, posto que um direito ao mínimo existencial não se encontra previsto, *qua tale*, no texto constitucional.

No âmbito da observância do dever estatal de respeito, o *direito a um mínimo*, foi primeiramente afirmado, em decisões de não inconstitucionalidade, no que respeita à

¹⁰ Sobre este ponto v. FERNANDO ALVES CORREIA, "A Concretização dos Direitos Sociais pelo Tribunal Constitucional", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. VII, 2010, p. 35 e ss.

¹¹ Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., p. 451.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impenhorabilidade de certas prestações sociais, na parte em que as mesmas não excediam um "*rendimento mínimo de subsistência*" ou "*o mínimo adequado e necessário a uma sobrevivência condigna*"¹². E na mesma vertente negativa, importa referir as decisões em que o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional a norma que permitia a penhora de prestações da segurança social ou de salários quando resultava para o executado um valor inferior ao salário mínimo nacional¹³. Afirmou-se no Acórdão n.º 349/91, de forma ilustrativa: "*o exercício do direito do credor em ver realizado o seu direito — o qual, como se viu, encontra guarida no n.º 1 do artigo 62.º da Lei Fundamental — pode colidir com o direito fundamental do pensionista em perceber uma pensão que lhe garanta uma sobrevivência condigna, condensado, como já se referiu, ou no artigo 63.º ou no artigo 1.º da Constituição. Em casos de colisão ou conflito entre aqueles dois direitos, deve o legislador, para tutela do valor supremo da dignidade da pessoa humana, sacrificar o direito do credor, na medida do necessário e, se tanto for preciso, mesmo totalmente, não permitindo que a realização deste direito ponha em causa a sobrevivência ou subsistência do devedor*".

Na sequência de outras decisões semelhantes que se seguiram, foi depois proferido, em sede de fiscalização abstrata o Acórdão n.º 177/2002, onde se sustentou que "*o encurtamento através da penhora, mesmo de uma parte dessas pensões — parte essa que em outras circunstâncias seria perfeitamente razoável, como no caso de pensões de valor bem acima do salário mínimo nacional —, constitui um sacrifício excessivo e desproporcionado do direito do devedor e pensionista, na medida em que este vê o seu nível de subsistência básico descer abaixo do mínimo considerado necessário para uma existência com a dignidade humana que a Constituição garante*". O TC chegou também à mesma conclusão, no Acórdão n.º 232/91 no que respeita à imposição às companhias de seguros da atualização de pensões de morte causada montante das pensões por acidente de trabalho.

Mas o reconhecimento de uma dimensão objetiva e positiva do direito a uma existência condigna foi dado no Acórdão n.º 509/2002, em que o Tribunal Constitucional

¹² Acórdãos n.º 349/91, 411/93, 62/2002.

¹³ Acórdãos n.º 318/99, 177/2002 e 96/04.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

admitiu o “*direito de exigir do Estado*” um mínimo de existência condigna, através de prestações sociais suficientes. Note-se que o Tribunal Constitucional assumiu expressamente a diferença qualitativa em relação aos anteriores arestos, quando sublinha aí que importa “*distinguir entre o reconhecimento de um direito a não ser privado do que se considera essencial à conservação de um rendimento indispensável a uma existência minimamente condigna, ... e um direito a exigir do Estado esse mínimo de existência condigna, designadamente através de prestações*”. Este acórdão foi prolatado a propósito de uma alteração legislativa ao regime do rendimento mínimo garantido, que passando a designar-se por rendimento social de inserção, passou a abranger apenas as pessoas maiores de 25 anos e não, como no anterior regime, os maiores de 18 anos. A norma em causa foi considerada inconstitucional, em sede de fiscalização preventiva, por violação do direito a um mínimo de existência condigna inerente ao princípio do respeito da dignidade humana, decorrente das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º e 63.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República Portuguesa. O Tribunal Constitucional socorreu-se da jurisprudência e doutrina alemãs, que retiram do princípio da dignidade humana, em conjugação com o princípio do Estado social, o direito de os cidadãos acederem a prestações que lhes garantam a subsistência¹⁴. Nesse aresto, as prestações sociais destinadas a assegurar um rendimento mínimo são caracterizadas como “*uma dimensão positiva de um direito ao mínimo de existência condigna*”, intimamente ligada ao “*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 2.º, e ainda aflorado no artigo 63.º, n.ºs 1 e 3, da mesma CRP, que garante a todos o direito à segurança social e comete ao sistema de segurança social a proteção dos cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, implica o reconhecimento do direito ou da garantia a um mínimo de subsistência condigna*”¹⁵. Este enquadramento e esta confere ao direito em causa um estatuto próprio, um significado autónomo sendo-lhe reconhecido um grau de fundamentalidade (e, logo, de vinculação constitucional e redução de margem de liberdade do legislador). Mesmo situando-o fora do âmbito normativo do direito à vida,

¹⁴ Para um comentário, v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, op. cit., p. 1101 e ss.

¹⁵ Acórdão n.º 509/2002.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este direito a uma prestação que salvaguarde um mínimo de existência condigna pode ser qualificado como um *direito autónomo*, construído a partir da conjugação do princípio do respeito da dignidade humana com o direito à segurança social.

Mais recentemente, o Tribunal Constitucional voltou a pronunciar-se sobre o princípio da garantia de um mínimo de subsistência, num acórdão emanado no contexto das normas que visavam instaurar "medidas de austeridade" no contexto da crise económico-financeira. No Acórdão n.º 187/2013 declarou-se inconstitucional uma norma que sujeitava os subsídios concedidos por razões de doença ou desemprego a uma "contribuição" de 5% ou 6%. O Tribunal Constitucional começou por sublinhar o seguinte: *"a Constituição assegura diretamente um direito dos trabalhadores a assistência material quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego e dirige um comando ao legislador no sentido de este prever, no sistema de segurança social, formas de assistência material aos trabalhadores em situação de doença"*. No entanto, acrescentou o seguinte: *"a Constituição não assegura o direito a um concreto montante de assistência material, mesmo em caso de desemprego, pelo que a irredutibilidade dos montantes prestacionais não se inclui no âmbito de proteção do direito dos trabalhadores à assistência material em situação de desemprego e, por maioria de razão, no âmbito do direito à assistência em situação de doença"*, bem como que *"o cumprimento do programa constitucional de proteção dos cidadãos na doença e no desemprego, depende, em cada momento histórico, de fatores financeiros e materiais, sendo tarefa do legislador definir o elenco das situações que carecem de proteção e o conteúdo do correspondente direito social"*. Assim, considerou que a norma em causa não violava os direitos sociais dos trabalhadores à assistência material e dos cidadãos à proteção em caso de doença. No entanto, face à redução em causa, considerou poder ser violado o direito ao mínimo de existência consigna, nos seguintes termos: *"no caso, a norma sindicada, ao instituir a contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego, não salvaguardou a possibilidade de a redução do montante que resulta da sua aplicação vir a determinar o pagamento de prestações inferiores àquele limite mínimo, não garantindo o grau de concretização do direito que deveria entender-se como correspondendo, na própria perspetiva do legislador, ao mínimo de sobrevivência de que*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o beneficiário não pode ser privado. Embora não possa pôr-se em dúvida a reversibilidade dos direitos concretos e das expectativas subjetivamente alicerçadas, não pode deixar de reconhecer-se que haverá sempre de ressalvar, ainda que em situação de emergência económica, o núcleo essencial da existência mínima já efetivado pela legislação geral que regula o direito às prestações nas eventualidades de doença ou desemprego, pelo que poderá estar, também, aqui em causa o parâmetro constitucional da existência condigna". Por não se considerar ressalvado o limiar mínimo dessa existência condigna, entendeu o Tribunal ser essa norma inconstitucional.

2.2.2. O reconhecimento da margem de liberdade conformadora do legislador e os princípios constitucionais limitativos

Paralelamente ao anterior princípio, e como ressalta das últimas transcrições jurisprudenciais feitas, importa realçar que o Tribunal Constitucional tem também afirmado de forma consistente que o legislador goza de margem de liberdade conformadora no que toca à escolha dos "*instrumentos e montante do auxílio*", sem prejuízo de dever assegurar sempre o referido *mínimo de existência condigna*¹⁶. Assim, como em várias outras áreas, o Tribunal Constitucional afirma a liberdade de conformação legislativa, a qual deve atuar com o limite inultrapassável da necessidade de respeito pelos princípios constitucionais pertinentes. Importa agora analisar quais os princípios constitucionais que devem pautar tais limites da atuação legislativa.

Um dos princípios que tem sido afirmado consiste no princípio da *proteção da confiança*, decorrente do princípio da segurança jurídica, ínsito no princípio do Estado de Direito, o qual recebe acolhimento constitucional no artigo 2.º. Um dos arestos mais importantes neste contexto consiste no Acórdão n.º 862/2013, em que o Tribunal Constitucional se pronunciou, em sede de fiscalização preventiva, pela inconstitucionalidade das normas que, em nome da "convergência" das pensões do sector público e do sector privado, procedia a uma redução em 10% das pensões de aposentação,

¹⁶ Acórdão n.º 509/2002.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reforma e invalidez de valor ilíquido superior a 600 euros e a uma redução de 10% das pensões de sobrevivência que fosse superior a 600 euros. O Acórdão lembrou que o legislador possuiria margem de manobra para delinear o conteúdo concreto ou final do direito à pensão, e não estaria proibido de alterar os mesmos, podendo inclusivamente reduzir o montante da mesma, face à evolução das circunstâncias económicas ou sociais. No entanto, o corte abrupto do montante das pensões, que as alterações legislativas implicavam, traduzia-se numa violação do princípio da confiança dos pensionistas, já que a garantia da manutenção do montante de pensão fora logo afirmada no momento em que a mesma fora fixada, tendo sido dados claros sinais pelo legislador, até então, que o referido montante se manteria inalterável. O TC apontou ainda a difícil adaptabilidade do grupo de pessoas em análise à mudança das circunstâncias, pelo facto de as mesmas, por natureza, não se encontrarem na vida ativa. Por fim, o Tribunal Constitucional apontou que eventuais diferenças entre os regimes de aposentação existentes - nomeadamente entre os dos trabalhadores da função pública e os beneficiários do sistema da segurança social (em grande parte, trabalhadores do sector privado) - não poderiam ser "corrigidas" apenas através do corte ou diminuição unilateral dos montantes das pensões do primeiro grupo e com sacrifício exclusivo dos direitos já consolidados dos respetivos beneficiários.

Seguidamente, um outro princípio que tem também conformado a jurisprudência constitucional em matéria de direitos sociais consiste no *princípio da igualdade*¹⁷. Neste contexto, o Tribunal Constitucional tem julgado inconstitucionais algumas normas que, estabelecendo as condições para o acesso a determinada prestação ou direito social, ou excluem dele um determinado grupo de pessoas, ou estabelecem para essas pessoas condições mais gravosas, sendo que, por força do mencionado princípio, tais pessoas deveriam beneficiar desse direito nas mesmas condições que as demais. Veja-se, neste contexto, o Acórdão n.º 88/2004, no qual se julgou inconstitucional a exigência de prova, para efeitos de benefício de pensão de sobrevivência, de que o beneficiário convivía em união de facto com o beneficiário falecido. Em causa estava a diferenciação de tratamento entre o beneficiário casado e o beneficiário em união de facto¹⁸.

¹⁷ FERNANDO ALVES CORREIA, op. cit., p. 41.

¹⁸ Note-se, porém que, posteriormente, o Tribunal Constitucional reviu esta jurisprudência.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em terceiro lugar, importa mencionar o princípio da *proporcionalidade*. No Acórdão n.º 411/99, sobre a contagem do tempo de serviço para aposentação, um direito social análogo aos direitos, liberdade e garantias, Tribunal Constitucional aplicou os limites aos limites previstos no artigo 18.º, designadamente o princípio do núcleo essencial; e no referido Acórdão n.º 88/04, relativo ao direito à pensão de sobrevivência, aplicou o princípio da proporcionalidade, independentemente da analogia com os direitos de liberdade. De igual modo, no Acórdão n.º 67/07, no âmbito do direito à proteção da saúde, o Tribunal Constitucional considerou que uma sanção pecuniária, imposta por incumprimento do dever de identificação como utente, constituía uma "*restrição desproporcionada e excessiva a tal direito social*". Note-se, porém, que no Acórdão n.º 221/09 o Tribunal Constitucional acabou por julgar não inconstitucional a norma na referida dimensão, muito embora tenha mantido o controlo da constitucionalidade por referência ao princípio da proporcionalidade¹⁹. O interesse dos dois últimos acórdãos está em ter-se aplicado à restrição de direitos sociais o regime específico dos direitos de liberdade.

Finalmente, importa referir o princípio da "*igualdade proporcional*", o qual foi afirmado sobretudo no contexto da jurisprudência constitucional sobre direitos sociais em contexto das medidas de combate à crise económica e financeira. Foram vários os arestos emanados nos anos marcados pela assistência financeira pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu, e que analisaram algumas das "medidas de austeridade" adoptadas para fazer face a essa crise.

No primeiro desses arestos (Acórdão n.º 396/2011), o Tribunal Constitucional apreciou as normas que determinavam *reduções das remunerações* dos servidores públicos superiores a 1.500 euros, em percentagens variáveis consoante o valor de cada remuneração. O Tribunal Constitucional não declarou a inconstitucionalidade de tais remunerações, por considerar não ser reconhecido um direito fundamental "*à não redução das remunerações*" e pelo facto de a medida em causa ser uma medida transitória e dentro dos limites do sacrifício. A este seguiu-se o Acórdão n.º 352/2012, no qual o Tribunal Constitucional julgou inconstitucionais as normas orçamentais que *suspendiam o*

¹⁹ Sobre este ponto, JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais...*, p. 393.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou quaisquer remunerações correspondentes a todas as pessoas que auferissem remunerações salariais de entidades públicas, bem como todos os que recebessem pensões de reforma ou de aposentação através da segurança social, em ambos os casos de montante superior a 1.100 euros mensais. Foram ainda julgadas inconstitucionais as normas que estabeleciam uma *redução das remunerações e pensões* de valor entre 600 e 1.100 euros. O Tribunal Constitucional fundamentou o seu juízo na violação do princípio da *igualdade proporcional*, no que toca à diferenciação entre os cidadãos trabalhadores do sector público e os trabalhadores do sector privado e seu diferente tratamento perante os encargos públicos no que toca às chamadas medidas de austeridade.

No Acórdão n.º 187/2013, o Tribunal Constitucional voltou a pronunciar-se sobre medidas orçamentais no contexto da crise económico-financeira. Nesse aresto foram declaradas inconstitucionais várias normas: desde logo, a norma que *suspendia o pagamento do subsídio de férias* para os trabalhadores da Administração Pública, que foi censurada, mais uma vez, por força do princípio da igualdade proporcional e da justa repartição dos encargos públicos. Por outro lado, foi ainda declarada inconstitucional a norma que suspendia parcialmente o pagamento de subsídio de férias de aposentados e reformados. No que toca a esta última, muito embora o Tribunal Constitucional tivesse caracterizado o direito a receber pensão de aposentação como uma manifestação do direito à segurança social, concluiu pela inconstitucionalidade devido à aproximação desse direito com o direito ao salário. O Tribunal fundamentou o seu juízo de inconstitucionalidade na consideração de que, chegado o momento em que cessara a vida ativa e se tornara exigível o direito às prestações, o pensionista já não disporia de mecanismos de autotutela e de adaptação às novas circunstâncias²⁰. Finalmente, no Acórdão n.º 413/2014 o Tribunal Constitucional voltou a julgar inconstitucionais normas que impunham *cortes salariais* que atingiam um universo restrito de pessoas, novamente com fundamento no princípio da igualdade proporcional.

²⁰ Sobre este aresto v., para mais detalhes, JORGE MIRANDA, "Estado Social, Crise Económica e Jurisdição Constitucional", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. LIII, 2012, p. 273 e ss.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.3. O princípio da proibição de retrocesso social

Outro dos limites à liberdade de conformação do legislador consiste no princípio segundo o qual, partir do momento em que o mesmo cumpre as imposições constitucionais de legislar, o respeito pelas mesmas deixa de constituir uma obrigação positiva para passar a constituir, também, uma obrigação negativa²¹. Tal princípio foi afirmado no Acórdão que julgou a inconstitucionalidade de uma norma que revogava o Serviço Nacional de Saúde (Acórdão n.º 39/84), onde se afirmou: "*a obrigação que impunha ao Estado a constituição do Serviço Nacional de Saúde transmuta-se em obrigação de não o extinguir*".

Este princípio encontra-se interligado, de certa forma, com um princípio da *proibição de retrocesso social*, o qual não recebe propriamente um acolhimento pleno no contexto da jurisprudência do Tribunal Constitucional. No mencionado Acórdão n.º 39/84, o Tribunal Constitucional procedeu, no que toca ao referido princípio, a uma divisão entre dois tipos de normas respeitantes aos direitos sociais: de um lado, estariam as normas de natureza programática, de realização diferida no tempo; de outro, estariam as normas que impõem ao Estado a realização de tarefas concretas e definidas no âmbito dos direitos sociais. O Tribunal entendeu que, no último caso, sempre que a lei ordinária já concretizou tais imposições constitucionais, o legislador perderia margem de liberdade para proceder a um eventual retrocesso.

Não obstante, após o referido aresto, o Tribunal Constitucional pouca relevância tem dado a um eventual princípio de proibição de retrocesso social. De facto, no Acórdão n.º 101/92 afirmou-se que só verificaria proibição de retrocesso social quando fossem afetados *direitos adquiridos*, pelo que o que estaria em causa seria, mais propriamente, uma violação do princípio da segurança jurídica, ínsito no princípio do Estado de Direito democrático. Por seu turno, no Acórdão n.º 509/2002 afirmou-se que a proibição de

²¹ FERNANDO ALVES CORREIA, op. cit., p. 37.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

retrocesso social apenas poderia funcionar em *casos-limite*, de forma a respeitar-se o princípio da alternância democrática e a possibilidade de revisão das opções legislativas. Tais casos-limites corresponderiam ao núcleo essencial dos direitos sociais, bem como ao mínimo de existência condigna. Não se verificando um tal caso-limite, e respeitados os demais princípios constitucionais, o legislador poderia, à partida, rever livremente as opções em matéria de direitos sociais.

Por outro lado, o pleno cumprimento do programa constitucional dos direitos sociais depende “*essencialmente de fatores financeiros e materiais que, em grande medida, o Estado não domina*”²². Assim, a concretização legislativa dos direitos sociais é levada a cabo pelo legislador em função dos recursos disponíveis em cada momento histórico. Assim, a ideia da preservação do “núcleo essencial” não se pode confundir com a ideia de um princípio de “proibição do retrocesso social”, cujo conceito puro é impraticável, já que pressuporia a ideia de que os recursos disponíveis seriam sempre crescentes no futuro²³.

Neste seguimento, o Tribunal Constitucional não julgou inconstitucionais algumas normas que poderiam ser eventualmente qualificadas como introduzindo uma situação de retrocesso social, como a que introduziu as taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde²⁴, a que procedeu ao aumento do montante das propinas no ensino superior público²⁵, bem como a que revogou o crédito jovem bonificado para aquisição de casa própria²⁶.

2.2.4. As omissões legislativas inconstitucionais

²² JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Coimbra, 2003, p. 147.

²³ JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais...*, cit., p. 243.

²⁴ Acórdão n.º 731/95, de 14/12/1995.

²⁵ Acórdão n.º 148/94.

²⁶ Acórdão n.º 590/04.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Finalmente, importa referir a parca jurisprudência referente às situações em que o TC considerou que, contendo o preceito constitucional uma imposição de legislar em matéria de direitos sociais, a inércia do legislador foi considerada inconstitucional. Trata-se dos casos de inconstitucionalidade por omissão. Neste ponto importa referir que, nos casos em que os particulares são afetados no direito social previsto na Constituição por falta de norma legal, não podem aceder por si próprios ao sistema de fiscalização da constitucionalidade por omissão. Tratando-se de uma forma de fiscalização da inconstitucionalidade *abstracta*, apenas um número limitado de entidades a podem desencadear (o Provedor de Justiça e o Presidente da República). Esse facto justifica o parco número de arestos emanados sobre a matéria. Importa referir, ainda assim, o Acórdão n.º 474/02, onde se considerou inconstitucional a omissão de medidas legislativas necessárias para conferir exequibilidade à garantia constitucional da assistência material aos trabalhadores, prevista no artigo 59, n.º 1, alínea *e*) da CRP.

III. A interligação entre direitos sociais e cidadania

Caracterizada a proteção dos direitos sociais no contexto da Constituição Portuguesa, importa agora aferir da relação entre os referidos direitos e cidadania. Neste ponto pretende-se analisar, em primeiro lugar, um aresto referente à limitação do acesso a direitos sociais em relação aos cidadãos portugueses (1.) e, por outro lado, indagar de que forma é reconhecido a cidadãos não portugueses o acesso a direitos sociais (2.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1. Direitos sociais e cidadania portuguesa

Num recente aresto, o Tribunal Constitucional demonstrou que, para o acesso a determinados direitos sociais para eventuais beneficiários, bastaria a qualidade de cidadão português, sendo desproporcionada a exigência de residência durante um período mínimo no território a esses cidadãos. Tratou-se do Acórdão n.º 141/2015, no qual se declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que exigiam a cidadãos portugueses bem como aos membros do seu agregado familiar a existência de um período mínimo de um ano de *residência* legal em território nacional para poderem aceder ao rendimento social de inserção, a qual consistia numa prestação destinada a assegurar, a quem não dispõe de rendimentos suficientes, um mínimo de subsistência.

Note-se que não estava em causa o requisito de *residência* no território em si, já que o Tribunal considerou que o mesmo era razoável, uma vez que tal direito é dependente de obrigações cujo cumprimento pressupõe a residência em território nacional. O que estava em causa era a exigência de um *mínimo de tempo* de residência, uma condição que afetaria em primeira linha o cidadão português que, tendo emigrado, regressava ao território nacional, aí pretendendo beneficiar da mencionada prestação social. O aresto não considerou que tal exigência se pudesse considerar justificada, uma vez que comportava uma solução mais gravosa para os portugueses que, tendo saído do território português exercendo uma liberdade fundamental, aí pretendiam regressar. O Tribunal considerou que o critério distintivo entre o *cidadão beneficiário residente* e o *cidadão não beneficiário residente* consistia apenas no exercício, por parte deste último, de uma liberdade fundamental constitucionalmente prevista: a liberdade de emigrar e de regressar ao território nacional, consagrada no artigo 44.º da Constituição. Assim sendo, não seria legítimo que os cidadãos nacionais que tivessem saído do território nacional fossem tratados de forma menos favorável. No entendimento do Tribunal Constitucional, a saída do território português "*não acarreta para nenhum português a assunção de um estatuto diminuído de cidadania*". Mais. No entender do Tribunal, a simples qualidade de cidadão nacional seria suficiente para a existência de um "*elo efetivo de união à*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comunidade nacional", que justificaria a reserva do acesso a tal prestação apenas aos cidadãos estrangeiros que possuíssem um período mínimo de residência no território.

Face a este enquadramento, o Tribunal não considerou como legítimos os fins invocados pelo legislador para a consagração de tal solução normativa. O motivo da "*sustentabilidade do sistema de segurança social*" não justificaria tal penalização dos cidadãos portugueses que, tendo emigrado, regressavam agora ao território nacional. Por outro lado, o legislador havia ainda invocado a necessidade de *equiparação do regime previsto para os cidadãos portugueses com o regime previsto para os cidadãos da União Europeia* - onde se exigia, como pressuposto para acesso ao direito social em causa, o referido período de residência mínima de um ano. Advogava o autor da norma que essa equiparação decorria do Direito da União Europeia. No entanto, o Tribunal Constitucional considerou que o legislador nacional não estava obrigado, por força de tal Direito, a prever esta solução. Para tal, sublinhou não decorrer sempre do Direito da União Europeia a imposição de tratamento uniforme entre nacionais e cidadãos de Estados-Membros. Assim seria, no presente caso, desde logo por razões atinentes à natureza da prestação social em causa, de natureza não contributiva e exclusivamente financiada por transferências do Orçamento do Estado. Face a essas características, não se lhe aplicaria o disposto pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social. Seguidamente, lembrou que o princípio fundamental da igualdade de tratamento entre nacionais e cidadãos de outro Estado-Membro comporta limitações e derrogações. Para o efeito, o Tribunal Constitucional socorreu-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União em matéria de condicionamentos pelos Estados-Membros ao princípio da igualdade de tratamento em matéria de prestações sociais de carácter estritamente assistencialista²⁷. Face ao exposto, o

²⁷ Assim, em particular, acórdão de 15 de março de 2005, *Bidar*, C-209/03, Colet. p. I-02119, n.os 56-57 e 59-61 e acórdão de 18 de novembro de 2008, *Förster*, C-158/07, Colet. p. I-08507, n.º 49-60, nos quais o Tribunal de Justiça reconheceu ser legítimo que um Estado-Membro só conceda determinadas prestações sociais a nacionais de outros Estados-Membros que demonstrem um certo grau de integração na sociedade desse Estado, bem como o acórdão de 11 de novembro de 2014, *Dano*, C-333/13, n.º 78, em que o TJUE estabeleceu um equilíbrio entre os direitos de cidadãos da União economicamente não ativos e os interesses legítimos dos Estados-Membros de acolhimento em proteger os seus sistemas de segurança



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional concluiu que, perante as disposições normativas pertinentes e a interpretação que delas tem feito o TJUE, o Direito da União Europeia tolera um regime diferenciado entre cidadãos da União e cidadãos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, no que respeita a prestações de um regime não contributivo que garante um mínimo de meios de subsistência.

Ao considerar que a possibilidade de previsão de um regime mais favorável para os cidadãos portugueses no que toca ao acesso ao benefício em causa não contrariava o Direito da União Europeia, o Tribunal Constitucional sublinhou que os demais Estados-Membros poderiam não garantir a *reciprocidade de tratamento* em relação aos emigrantes portugueses no estrangeiro, pelo que os cidadãos portugueses emigrantes poderiam ser duplamente afetados: afetados em Portugal, visto que o regresso ao país, ainda que em situação de debilidade económica, não lhes permitia, antes do decurso do prazo de um ano, acederem às prestações do referido benefício, e ainda afetados no território de acolhimento, visto que nada garantiria que, no território desse Estado, fosse concedida (ou em que condições fosse concedida) a não nacionais que nele residam prestações de natureza assistencial.

Neste aresto, pois, o Tribunal Constitucional socorreu-se principalmente de argumentos ligados ao princípio da igualdade entre cidadãos portugueses que haviam emigrado e cidadãos “sedentários” para afirmar a necessidade de igual tratamento de ambos no que respeita ao acesso a direitos sociais, tendo em consideração o laço umbilical que ambos os grupos de cidadãos possuem com o Estado.

social do chamado «turismo social», ao reconhecer que os Estados-Membros devem ter a possibilidade de recusar a concessão de prestações sociais a cidadãos da União economicamente não ativos que exerçam a sua liberdade de circulação com o único objetivo de obter benefícios sociais de outro Estado-Membro, apesar de não disporem de recursos suficientes para gozarem de um direito de residência nesse Estado-Membro.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.2. A titularidade dos direitos sociais por parte de cidadãos estrangeiros e apátridas

Importa agora discutir se os direitos sociais são constitucionalmente perspectivados como direitos da exclusiva titularidade dos cidadãos portugueses ou também como direitos que podem beneficiar os cidadãos estrangeiros. Para o efeito, importa caracterizar os princípios que presidem ao tratamento do estrangeiro ou apátrida na Constituição Portuguesa, ao que se seguirá uma breve exposição dos vários casos já decididos pelo TC nesta matéria.

3.1.1. Princípios gerais sobre o gozo de direitos fundamentais pelos cidadãos estrangeiros e apátridas

Do texto constitucional resulta que *estrangeiro* é aquele que não possui a nacionalidade portuguesa, sendo ou não detentor de outra nacionalidade²⁸. No entanto, para além da situação particular dos apátridas, a Constituição Portuguesa consagra uma variedade de soluções quanto ao tratamento dos não portugueses, em função do país de origem e dos acordos que com o mesmo Portugal tenha celebrado²⁹. Merecem especial referência os cidadãos estrangeiros lusófonos³⁰, os cidadãos de Estados-Membros da UE,

²⁸ CARLOS PAMPLONA DE OLIVEIRA, *A Jurisprudência Constitucional sobre Cidadãos Estrangeiros*, Relatório apresentado no encontro trianual dos Tribunais Constitucionais de Portugal, Espanha e Itália, em Madrid, 26 e 27 de setembro de 2008, p. 1, ANA RITA GIL, *A Proteção Derivada de Direitos Fundamentais de Imigração*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2015, p. 11 e ss.

²⁹ GOMES CANOTILHO refere que a CRP consagra a existência de “quatro círculos subjetivos”: o da cidadania portuguesa, formado pelos direitos fundamentais exclusivamente pertencentes aos cidadãos portugueses, e três grupos distintos de estrangeiros. Cfr. op. cit., p. 417.

³⁰ ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS fala inclusivamente de um «princípio fundamental do ordenamento jurídico português em matéria de direito dos estrangeiros, por força do qual os cidadãos dos países lusófonos são, em Portugal, objeto de uma discriminação positiva em relação aos outros estrangeiros».



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cujo estatuto depende prevalentemente do Direito da União Europeia, e os restantes, cujo estatuto pode ser também diversificado, já que a CRP permite a atribuição, por lei, de determinados direitos em condições de reciprocidade³¹.

No que toca aos cidadãos de Estados-Membros da UE, o Tribunal Constitucional já teve oportunidade de confirmar o seu estatuto privilegiado no contexto de um aresto sobre prestações sociais. No recente Acórdão n.º 296/2015 afirmou que *"adquire, aliás, especial relevância no que respeita a estas categorias de cidadãos, tendo em conta que vigoram, no quadro do direito da União, os princípios da não discriminação em razão da nacionalidade e do tratamento nacional, e que o artigo 34.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê expressamente que "todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente no interior da União têm direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações e práticas nacionais". Conjugada com o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da mesma Carta, nos termos do qual "qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros", torna-se evidente que esta categoria de cidadãos estrangeiros goza de um estatuto especial, tendencialmente equivalente ao dos cidadãos nacionais, tendo em conta o quadro jurídico-constitucional e o direito primário da União Europeia"*.

Cfr. *"Quem manda mais – a residência ou a nacionalidade"*, Coimbra Editora, 2000, p. 49. Essa distinção encontra-se fundamentada em várias disposições constitucionais, em particular o art. 7.º, n.º 4 da CRP, nos termos do qual *«Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa»*, bem como o art. 9.º, que considera como uma das tarefas fundamentais dos Estado assegurar a valorização permanente da língua portuguesa.

³¹ CARLOS PAMPLONA DE OLIVEIRA, op. cit., p. 1. V. ainda MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma Perspetiva Constitucional*, Almedina, 2013, p. 136, WLADIMIR BRITO, "Cidadania Transnacional ou Nacionalidade Lusófona", *Direito e Cidadania*, ano VI, n.º 19, 2004, p. 215 e ss, J.J. GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, p. 359 e JORGE PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, p. 68 e ss.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Apesar do reconhecimento destes estatutos especiais, em geral vários princípios constitucionais garantem o reconhecimento de direitos fundamentais a todos estrangeiros em geral. Tais princípios atuam em complementaridade uns dos outros e consistem nos seguintes: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da universalidade, o princípio da igualdade, e finalmente o princípio da equiparação.

Em primeiro lugar, ao basear a República na *dignidade da pessoa humana* no artigo 1.º, a Constituição demonstra entender a mesma como sendo superior à organização política, bem como fim da atividade da mesma³². A proteção da dignidade a que Constituição se vinculou é, pois, um valor supraconstitucional em que se fundamentam todos os direitos fundamentais e que por isso está *para além da cidadania portuguesa*. Por outro lado, a Constituição consagra assim um reconhecimento universal, permanente e mínimo, de direitos inerentes a essa dignidade, os quais nunca podem ser negados a nenhum ser humano.

Seguidamente, o *princípio da universalidade*, plasmado no artigo 12.º, estipula que «*todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição*». Note-se que, apesar de a Constituição usar o termo "cidadão" nesta norma, a doutrina tem entendido que o uso dessa expressão não pode ser interpretado como significando que o referido direito é apenas constitucionalmente reconhecido aos *cidadãos nacionais*³³. O princípio também vale para os estrangeiros em Portugal quanto aos direitos e deveres não reservados pela Constituição e pela lei aos portugueses. Neste seguimento, importa sublinhar que o Tribunal Constitucional já teve, por diversas vezes, oportunidade de sublinhar a universalidade do direito à segurança social "*reconhecido a "todos" no artigo 63º da Constituição*".

O princípio da universalidade é incidível do da igualdade. Como refere Vieira de Andrade «(a) universalidade típica dos direitos fundamentais apenas vale enquanto expressão da sua qualificação axiológica como *direitos de igualdade*, de modo que não

³² J.J. GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA, op. cit., p. 198. No mesmo sentido, JORGE REIS NOVAIS, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2004, p. 52.

³³ J.J. GOMES CANOTILHO, op. cit., p. 416, JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit., p. 264, ANA RITA GIL, op. cit., p. 207.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pode pretender-se basear na universalidade outras exigências normativas para além daquelas que podem ser feitas ao legislador em função do respeito devido ao princípio da igualdade de tratamento»³⁴. Todavia, enquanto o princípio da universalidade diz respeito à titularidade ou ao conjunto de destinatários dos direitos, o *princípio da igualdade*, plasmado no artigo 13.º, reporta-se ao *conteúdo* dos mesmos – determinando que, em princípio, esse conteúdo deve ser o mesmo para todos os destinatários³⁵.

O n.º 2 do artigo 13.º proíbe discriminações em função de variados critérios. Embora a cidadania, em si, não seja prevista como tal, isso não significa que o legislador possa estabelecer livremente diferenciações de tratamento entre os cidadãos portugueses e estrangeiros, já que a enumeração do artigo 13.º não é taxativa, fundando-se os critérios expressamente referidos em razões históricas³⁶.

Para além da cláusula geral do artigo 13.º, a Constituição consagra alguns princípios especiais de igualdade que dizem respeito, precisamente, ao acesso de estrangeiros a determinados direitos sociais. Veja-se em particular o artigo 59.º, n.º 1 que garante um conjunto de direitos a todos os trabalhadores, referindo expressamente que esses direitos devem ser reconhecidos *sem distinção de cidadania*. Por seu turno, o artigo 74.º dispõe que incumbe ao Estado, na realização da política de ensino, assegurar aos *filhos dos imigrantes* apoio adequado para a efetivação do direito ao ensino. Semelhante tarefa é ainda prevista em relação aos *filhos dos emigrantes*, no que respeita ao ensino da língua portuguesa e ao acesso à cultura portuguesa.

A norma constitucional central em matéria de reconhecimento de direitos a estrangeiros consiste no artigo 15.º, que consagra o *princípio da equiparação* de direitos

³⁴ Vieira de Andrade, *Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/02*, in *Jurisprudência Constitucional*, n.º 1, JAN/MAR, 2004, pág. 26.

³⁵ JORGE MIRANDA & RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1ª Edição, Coimbra Editora, 2005 2Tomo I, p. 208. Os autores referem que o princípio da universalidade se apresenta essencialmente como quantitativo, e o da igualdade como qualitativo, JORGE PEREIRA DA SILVA, *op. cit.*, p. 30, J.J. GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Vol. I, p. 338..

³⁶ JORGE PEREIRA DA SILVA, *op. cit.*, p. 30, J.J. GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Vol. I, p. 340, JORGE MIRANDA & RUI MEDEIROS, *op. cit.*, Tomo I, p. 230.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e deveres entre cidadãos nacionais e estrangeiros. De acordo com o preceito, "*os estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres dos cidadãos portugueses*". A norma sofreu algumas alterações com as revisões constitucionais, com o objetivo, em particular, de respeitar os compromissos derivados de convenções internacionais de que Portugal é parte, bem como os derivados da União Europeia³⁷. As revisões foram no sentido de *alargar* os tratamentos privilegiados conferidos a essas categorias de estrangeiros. Afirma-se, assim, por via deste princípio, uma específica dimensão de igualdade entre nacionais e estrangeiros, estabelecendo-se como regra o princípio do tratamento nacional. Nas palavras de ANABELA COSTA LEÃO, este princípio *«traduz a superação de uma visão exclusiva ou primordialmente estadual, que liga os direitos ao Estado e à qualidade de cidadãos, em benefício de uma leitura universalista, que liga os direitos ao conceito de pessoa, e os radica na dignidade da pessoa humana»*³⁸.

O Tribunal Constitucional tem afirmado que o princípio da equiparação representa uma concretização do princípio da igualdade, consignando *«o módulo constitucional específico da igualdade de direitos entre os cidadãos portugueses e os demais»*³⁹. Afirma também que o mesmo constitui um corolário da vocação universalista da Constituição, traduzindo uma manifestação concreta do valor da dignidade da pessoa humana. Referiu, assim, que a *«perspectiva universalista desconhecida dos textos constitucionais anteriores, aliada ao princípio geral da equiparação (...) não faz depender da cidadania portuguesa o gozo dos direitos fundamentais»*.

O princípio da equiparação tem um sentido de *cláusula geral*. Isso implica que o mesmo se aplique a todos os direitos constitucionalmente previstos, desde que não sejam previstas expressamente exclusões⁴⁰. Independentemente da classificação do direito, *«na dúvida sobre a atribuição ou titularidade do direito fundamental, o intérprete deve*

³⁷ MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros...*, p. 93.

³⁸ ANABELA COSTA LEÃO, "Ac. TC n.º 232/04 (expulsão de estrangeiros com filhos menores a cargo)", *Jurisprudência Constitucional*, n.º3, 2004, p. 25 e ss, p. 38.

³⁹ Ac. n.º 96/2013.

⁴⁰ Ac. n.º 962/96.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*presumir que o direito foi constitucionalmente atribuído a todos os estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal»⁴¹. Assim o princípio da equiparação é reconhecido como *princípio geral imperativo* específico em matéria de estatuto dos estrangeiros. Afirma-se, entre outros, no Acórdão n.º 345/02: “*Colhe-se, na verdade, do substrato universalista inerente ao texto constitucional e ao princípio da equiparação, seu corolário, que os estrangeiros e apátridas gozam dos mesmos direitos consignados no texto constitucional aos cidadãos nacionais*”.*

A equiparação é feita em termos amplos e não se limita aos direitos fundamentais que tenham ligação incidível com a dignidade da pessoa humana. A Doutrina e a jurisprudência reconhecem que o princípio da equiparação abrange tanto os direitos e deveres fundamentais consagrados na CRP (quer direitos, liberdades e garantias, quer direitos económicos, sociais e culturais), como os demais direitos legais, de fonte infraconstitucional⁴². Ele vale assim para todos os direitos fundamentais - incluindo, por isso, os *direitos sociais*, e, dentre estes, os *direitos de prestação*⁴³.

A consideração de que o princípio da equiparação abrange os direitos sociais foi confirmada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, em particular pelo Acórdão n.º 423/2001, que declarou a inconstitucionalidade da norma que reservava a cidadãos portugueses o gozo de direitos sociais aos deficientes das forças armadas e afins. Nesse aresto, o Tribunal referiu que a abrangência de direitos sociais por parte do princípio da equiparação é “*justificada pela ideia essencial de um universalismo de direitos, característico da igualdade no Estado de direito*”. Nesse sentido, o TC referiu que o direito à aposentação era “*uma manifestação do direito à segurança social reconhecido*”.

⁴¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “A Nova Lei de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLIX, n.º 1 e 2, 2008, p. 96.

⁴² v., neste sentido, Maria José Rangel Mesquita, *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma perspectiva constitucional*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 127). Isso mesmo é sustentado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs. 423/2001 e 72/2002.

⁴³ CARLOS PAMPLONA DE OLIVEIRA, op. cit., p. 5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a “*todos*” no art. 63.º da Constituição”⁴⁴. Esta orientação foi confirmada no Acórdão n.º 296/2015, que declarou a inconstitucionalidade da norma que impunha o prazo mínimo de três anos de residência em território nacional para que os estrangeiros pudessem aceder ao rendimento social de inserção. O Tribunal considerou que a prestação em causa visava efetivar o *direito a um mínimo de existência condigna*, sendo esta uma imposição direta do respeito pela dignidade humana, beneficiando, assim, *todas as pessoas*, incluindo, naturalmente, os cidadãos não nacionais.

Importa ainda realçar que a equiparação constitucionalmente consagrada não diz respeito apenas aos direitos, mas também aos *deveres*, em particular ao dever de pagar impostos e de efetuar contribuições para a segurança social⁴⁵. Para além disso, abrange os direitos legais, «*muito embora possam não ser tidos como direitos fundamentais*», como declarou o Tribunal Constitucional⁴⁶, desenhando assim um *âmbito alargado* ao princípio da equiparação⁴⁷.

No que toca ao âmbito subjetivo do princípio da equiparação, refere o artigo 15.º que o mesmo se aplica aos estrangeiros que se *encontrem* ou *residam* em Portugal. Basta verificar-se uma destas circunstâncias para que o estrangeiro beneficie, à partida, de todos os direitos abrangidos pelo referido princípio. Esse mesmo entendimento foi confirmado pelo Tribunal Constitucional, que já teve, por diversas vezes, a oportunidade de sublinhar que “*gozam os estrangeiros que por qualquer razão se encontrem em Portugal, mesmo que aqui não residam, dos direitos e deveres inerentes aos cidadãos portugueses, como resulta do n.º 1 do art. 15.º da Constituição*”⁴⁸. Ainda assim, num caso decidido no ano de 2000, o TC aplicou o princípio da equiparação a estrangeiros que *não se encontravam nem residiam em Portugal*, mas que possuíam um mínimo de conexão com o território. Tratou-se do Acórdão n.º 365/2000, referente à concessão de apoio judiciário ao cidadão

⁴⁴ Ac. n.º 72/2002.

⁴⁵ JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit., p. 46.

⁴⁶ Acórdão n.º 423/2001, Ac. n.º 96/2013.

⁴⁷ Assim, ANA LUÍSA PINTO & MARIANA CANOTILHO, “O tratamento dos estrangeiros e das minorias na jurisprudência constitucional portuguesa”, AA.VV., *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, p. 246.

⁴⁸ Ac. n.º 407/95.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de nacionalidade angolana que, alegando ter perdido a nacionalidade portuguesa com o processo de descolonização, pretendia efetivar jurisdicionalmente em Portugal o direito à aposentação com o fundamento de ter sido funcionário da antiga administração pública ultramarina. O TC considerou que a qualidade de antigo cidadão nacional materializava uma conexão suficiente com a ordem jurídico-constitucional portuguesa para que se lhe fosse aplicável o princípio da equiparação.

Por fim, importa sublinhar que o artigo 15.º não estabelece qualquer referência à necessidade de *legalidade* da presença ou residência do estrangeiro no país. A doutrina encontra-se, porém, dividida no que respeita à aplicabilidade desse princípio em relação aos estrangeiros em situação de irregularidade administrativa. JORGE PEREIRA DA SILVA considera que «*qua tale, o princípio da equiparação só vale para os estrangeiros e apátridas que se encontram ou residam legalmente em Portugal*»⁴⁹. Os demais estrangeiros beneficiariam dos direitos decorrentes da salvaguarda da dignidade da pessoa humana, entre os quais se contam os elencados no n.º 6 do art. 19.º e, em segundo lugar, os que derivariam do *standard* mínimo de proteção internacional. Não obstante, essa posição não é maioritária na doutrina, que entende que a menção constitucional a "*residência*" ou "*presença*" no território deve ser entendida como residência / presença *de facto*⁵⁰.

Da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre esta problemática decorre que, com exceção dos direitos imprescindíveis para a dignidade da pessoa humana, os demais

⁴⁹ JORGE PEREIRA DA SILVA, "Artigo 15.º - Princípio da Equiparação", in Jorge Miranda, & Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª Edição, Coimbra Editora, p. 266.

⁵⁰ Assim, JOSE LEITÃO, & LUIS NUNES DE ALMEIDA, "Les Droits et Libertés des Étrangers en Situation Irrégulière - Portugal", *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1998, p. 299, MÁRIO TORRES, "Os Direitos dos Imigrantes na Legislação Portuguesa", *A Política Europeia de Imigração, Actas do Seminário de Lisboa de 9 de Outubro de 2001*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002, p. 58, CARLOTA PIZARRO DE ALMEIDA, "Exclusões Formais, Exclusões Materiais – o Lugar do Outro ; Discriminação contra Imigrantes", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol.XLV, ns.º 1 e 2, 2004, p. 42, GONÇALO SARAIVA MATIAS, *Migrações e Cidadania*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, p. 34, ANA RITA GIL, op. cit., p. 223.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

direitos não se aplicam *plenamente* aos cidadãos estrangeiros com estatuto irregular. Num aresto sobre acesso a prestações em matéria de invalidez o TC afirmou o seguinte: «apesar de o art. 15.º, n.º1, da Constituição se reportar aos estrangeiros que se encontrem ou residam em Portugal, o princípio da equiparação não pode, aqui, operar, de pleno, relativamente aos que apenas se encontrem em Portugal. O modo próprio de resolver a situação dessas pessoas será através de acordos internacionais (...) porque se trata de direitos sociais a prestações em que não se pode pretender que o princípio da equiparação opere sempre automática e integralmente»⁵¹. Mais recentemente, o TC afirmou que «o princípio da equiparação vale para todos os estrangeiros, e não apenas para aqueles que se encontrem em situação regular dentro do território nacional, pelo menos no que respeita a um conjunto nuclear de direitos (universais) de fonte constitucional ou internacional». Tal afirmação foi feita no contexto do Acórdão n.º 296/2015, onde se conclui que «enquanto exceção ao princípio da equiparação, a exigência de residência legal no País ou, por maioria de razão, de períodos mínimos de residência legal, nem sempre será admissível, devendo a sua conformidade constitucional ser apreciada em função dos direitos concretos em causa e do alcance restritivo dos especiais requisitos fixados para a sua concessão, à luz de outros princípios constitucionais eventualmente mobilizáveis».

O princípio da equiparação é passível de *limitações* ou *exceções*, sendo admissível a reserva de alguns direitos, que por força das regras gerais caberiam ao cidadão estrangeiro, apenas a cidadãos nacionais, ou a estrangeiros detentores de título legal. Tem sido afirmado pelo TC, contudo, que "*embora a Constituição consinta que a lei reserve certos direitos exclusivamente a cidadãos portugueses (...) não pode obviamente fazê-lo de forma arbitrária, desnecessária ou desproporcionada, sob pena de inutilização do próprio princípio da equiparação*"⁵². Assim, qualquer restrição legal ao princípio da equiparação tem de ser objetivamente justificada por um valor constitucional relevante e tem de respeitar o princípio da proporcionalidade nas suas várias dimensões: tem de visar um fim legítimo, ser adequada e necessária para prosseguir esse fim, e respeitar o princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Assim se refere no Acórdão n.º

⁵¹ Ac. n.º 423/2001.

⁵² Ac. n.º 54/87.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96/2013: *“quanto às exceções admitidas – aquelas que o legislador ordinário pode estabelecer -, é aceite que a possibilidade de que este em geral beneficia de colocar autonomamente sob reserva da nacionalidade o gozo de determinados direitos, para além dos contemplados na Constituição, se encontra, ela própria, sujeita a diversos parâmetros condicionadores (...). Entre tais parâmetros avulta – uma vez que as exceções legais em causa restringem o princípio da equiparação – a sujeição ao regime do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição das leis que, no todo ou em parte, excluam da titularidade de determinados direitos os estrangeiros e apátridas presentes ou residentes em Portugal (cfr. o Acórdão n.º 345/2002). Assim, qualquer restrição legal do princípio da equiparação só será constitucionalmente legítima, se for exigida pela salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, e se se limitar ao necessário para assegurar tal salvaguarda. Nesta perspetiva, a medida restritiva deverá subordinar-se ao princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido amplo, com as suas três dimensões – necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido restrito (cfr. o Acórdão n.º 340/95)–, daqui resultando que, quanto aos direitos que a Constituição consente que possam ser colocados pelo legislador ordinário sob reserva da nacionalidade, tal reserva não poderá ser desnecessária, arbitrária ou desproporcionada, sob pena de esvaziamento e inutilização do próprio princípio da equiparação consagrado no n.º 1 do artigo 15.º (cfr. os Acórdãos n.os 54/87, 423/2001, 72/2002 e 345/2002)”*.

Para além disso, as exceções devem ainda respeitar o princípio da igualdade, tendo de possuir um fundamento racional que justifique que determinado direito possa ser atribuído a portugueses mas não a estrangeiros⁵³. Trata-se, enfim, da atuação de um dos limites à margem de liberdade do legislador atrás explanado no âmbito dos direitos sociais. Assim, no Acórdão n.º 72/02, o TC considerou que uma norma que estabelecia, como causa de extinção da situação de aposentação a perda da nacionalidade portuguesa, consagrava *«uma solução arbitrária e discriminatória, por não ter fundamento racional*

⁵³ Assim, a 1ª edição da obra de JORGE MIRANDA & RUI MEDEIROS, op. cit., Tomo I, p. 133. Sobre este ponto, v. ainda JOÃO CARLOS LOUREIRO, “Proteger é Preciso, Viver Também: A Jurisprudência Constitucional Portuguesa e o Direito da Segurança Social”, *XXV Anos de Jurisprudência Constitucional Portuguesa*, Coimbra Editora, 2009, p. 316.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e que infringia o princípio da justiça, deste modo violando o princípio da equiparação de direitos entre nacionais e não nacionais».

No contexto da reserva legal de direitos a cidadãos nacionais ou a certas categorias de estrangeiros, uma outra questão amplamente debatida é a da constitucionalidade das *cláusulas de reciprocidade*, de acordo com as quais a lei reserva aos portugueses determinados direitos, não os estendendo a estrangeiros se o Estado da nacionalidade destes não fizer o mesmo no que toca a portugueses⁵⁴. A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem considerado serem as mesmas admissíveis, entendendo que *«além de constituir[em] um importante instrumento de política externa, pode[m] ser perfeitamente justificáve[is], em certos casos, para que a estrangeiros não residentes sejam reconhecidos determinados direitos»*⁵⁵.

3.1.2. Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o gozo de direitos sociais por parte de estrangeiros e apátridas

O Tribunal Constitucional português já teve, em diversas ocasiões, oportunidade de se debruçar sobre a questão do acesso de estrangeiros a direitos sociais. A maior parte da jurisprudência diz sobretudo respeito ao acesso ao benefício do apoio judiciário, o qual não é configurado não como um direito social *stricto sensu*, mas como um direito, liberdade e garantia resultante do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva previstos no artigo 20.º da Constituição. Ainda assim, uma vez que o referido direito se traduz no direito a prestações estaduais, assume-se pertinente uma breve panorâmica da referida jurisprudência.

⁵⁴ Para desenvolvimentos sobre esta questão, v. MÁRIO TORRES, “O Estatuto Constitucional dos Estrangeiros”, *Scientia Iuridica*, Tomo L, n.º 290, 2001, p. 20 e ss., JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit., p. 51 e ss. e JORGE MIRANDA, op. cit., Tomo III, p. 154 e ss.

⁵⁵ Ac. n.º 433/2003.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Durante algum tempo, a lei reservava o benefício do apoio judiciário aos estrangeiros e apátridas *habitualmente residentes em Portugal*, entendidos como os detentores de autorização de residência válida e "*permanência regular e continuada em Portugal, por período não inferior a um ano, salvo regime especial derivado de tratado ou convenção internacional*". Numa primeira fase, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucionais tais limitações na parte em que vedavam a concessão de apoio judiciário aos estrangeiros que, tendo pedido asilo, pretendiam impugnar contenciosamente a decisão administrativa que lho havia negado⁵⁶. Estes primeiros arestos basearam o juízo de inconstitucionalidade não só na violação do princípio da equiparação e do direito ao apoio judiciário, como ainda na violação do próprio núcleo do direito de asilo e na violação da proibição de discriminação em razão da situação económica, prevista no art. 13.º, n.º 2 da Constituição. O Acórdão n.º 962/96 acabou por declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas em causa na mencionada dimensão, afirmando que "*destas normas e da sua relação de sentido resulta que a proteção jurídica, na forma de apoio judiciário, aos estrangeiros e apátridas que havendo pedido asilo em Portugal pretendem impugnar contenciosamente o ato da Administração que o denegou, não está universalmente garantida. E não está, porque ali se estabelecem duas condições de acesso - a de detenção de autorização de residência válida e a de permanência regular e continuada em Portugal por período não inferior a um ano "salvo regime especial decorrente de tratado ou convenção internacional que Portugal deva observar", que, em si mesmas, consubstanciam uma restrição da incidência subjetiva daquela garantia. Os estrangeiros e apátridas que não preenchem aquelas condições, não têm acesso ao apoio judiciário na impugnação contenciosa do ato que lhes denegou asilo político*". Ora, acrescentou o Tribunal, o "*princípio de equiparação, se bem que suscetível de exceções a ditar pelo legislador (artigo 15º, nº 2), não pode ser limitado ao ponto de desvirtuar o estatuto dos estrangeiros constitucionalmente fixado (artigo 15º). Esse estatuto assenta na dignidade do homem, como sujeito moral e sujeito de direitos, como "cidadão do mundo". Daí que seja a própria semântica do artigo 15º da Constituição a ditar os limites heterónomos da atuação legislativa*". Confirma-se assim que o princípio da equiparação vale para todos

⁵⁶ Assim, os Acórdãos n.º 316/95, n.º 317/95, n.º 318/95, n.º 339/95, n.º 340/95, n.º 341/95, n.º 388/95, n.º 392/95, n.º 403/95, n.º 420/95, n.º 444/95, n.º 464/95, n.º 465/65, n.º 472/95, e o Acórdão n.º 138/96.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

os estrangeiros e não apenas para aqueles que se encontrem em situação regular dentro do território nacional e que as normas eram inconstitucionais na dimensão referida porque «*contrariam a dimensão universalista dos direitos humanos que está na ordem constitucional portuguesa*».

Mais tarde, essa jurisprudência foi seguida em outro tipo de processos judiciais que envolviam estrangeiros. Assim, o Acórdão n.º 365/2000, em que se julgou inconstitucional a falta de apoio judiciário no âmbito do recurso contencioso de uma decisão da direção dos serviços de previdência da Caixa Geral de Depósitos, que havia recusado ao estrangeiro o estatuto de aposentado da administração pública portuguesa. Por seu turno, o Acórdão n.º 433/2003, declarou inconstitucional normas referentes ao apoio judiciário quando interpretadas no sentido de se recusar a concessão desse benefício a estrangeiro não residente em Portugal e arguido em processo penal.

Por fim, cabe mencionar o Acórdão n.º 208/2004, em que estava em causa a recusa de apoio judiciário com vista à propositura de ação laboral a uma cidadã titular de autorização de permanência, adquirida após a regularização do seu estatuto, pelo facto de a mesma não possuir uma autorização de residência *stricto sensu*. O Tribunal Constitucional acabou por julgar inconstitucional a recusa da concessão do benefício de apoio judiciário para a propositura de ação laboral, a trabalhador estrangeiro economicamente carenciado, que, residindo efetivamente em Portugal, disponha de autorização de permanência válida e aqui trabalhe.

Já com relevo direto para o tema do presente relatório, importa agora referir a jurisprudência sobre acesso por parte de cidadãos não nacionais a direitos sociais *stricto sensu*. Neste contexto, os primeiros arestos foram emanados no contexto de direitos em matéria de aposentação. Em abundante jurisprudência, o Tribunal não julgou inconstitucional a norma que *não exigia* que os funcionários e agentes da administração pública das ex-províncias ultramarinas possuíssem a nacionalidade portuguesa para lhes ser atribuída a pensão de aposentação, estendendo, assim, esse direito aos cidadãos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estrangeiros⁵⁷. O Tribunal sublinhou que o legislador havia posto em igualdade os servidores da Administração Pública dos ex-territórios portugueses do Ultramar que reuniam as condições para a aposentação, mas que, por força das circunstâncias em que ocorrera o processo de descolonização, se viram privados do direito à respetiva pensão e forçados a sair das suas terras e vir para Portugal.

Já no Acórdão n.º 423/2001, o Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de duas normas que reservavam a cidadãos portugueses o gozo dos direitos à reparação material e moral que assiste aos deficientes das forças armadas, bem como aos elementos pertencentes a corporações de segurança e similares ou como civis, que, colaborando em operações militares de apoio às Forças Armadas nos antigos territórios do ultramar, adquiriram uma diminuição da capacidade geral de ganho em resultado de acidente. O Tribunal Constitucional considerou que as normas em causa colidiam com o princípio de justiça inerente a um Estado de direito democrático, sendo arbitrárias e desproporcionadas, e, portanto, violadoras do princípio de equiparação constante do artigo 15.º, n.º 1, da Constituição. No referido aresto, o Tribunal Constitucional sublinhou que o princípio da equiparação abrange, *prima facie*, os «direitos e regalias» conferidos aos deficientes das forças armadas, "*muito embora eles não sejam direitos, liberdades e garantias, possam não ser tidos como direitos fundamentais e seja questionável sustentar que o regime específico de proteção ou assistência por parte do Estado que eles concretizam decorra implicitamente da conjugação de normas constitucionais*". No entanto, importa sublinhar que, para o juízo da inconstitucionalidade concorreu, de forma decisiva o facto de os recorrentes se terem tornado deficientes numa época em que ainda possuíam a cidadania portuguesa.

Seguidamente, o Acórdão n.º 72/2002 declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de uma norma que erigia a cidadania portuguesa como condição *sine qua non* para constituição ou manutenção da situação jurídica de aposentação. Nesse aresto, o Tribunal Constitucional considerou que, embora a qualidade de cidadão

⁵⁷ Acórdão n.º 354/97, depois confirmado nos Acórdãos n.ºs 392/97, 405/97, 406/97, 443/97, 482/97, 590/97, 48/98, 55/98, 89/98, 91/98, 94/98, 98/98, 159/98, 165/98, 231/98, 294/98, 308/98, 309/98, 332/98, 400/98, 434/98, 552/98 e 624/98.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

português fosse requisito para o exercício de determinadas funções públicas, não poderia ser para efeitos de benefício da pensão de aposentação pelo exercício dessas mesmas funções públicas, em particular nos casos em que o ex-funcionário havia entretanto perdido a cidadania portuguesa. Sublinhou, nesse seguimento, que *"as vicissitudes da nacionalidade" não são uma circunstância suscetível de constituir fundamento razoável para a determinação das consequências no plano da aposentação*". Mais acrescentou que *"é manifestamente injusto que esse funcionário ou agente, tendo participado para o seu sub-sistema da segurança social da função pública durante todo o tempo em que exerceu funções, perca, apenas por ter deixado de ser português, os correspondentes direitos, em particular, o direito à pensão, núcleo essencial desses direitos, cuja usufruição representa, na maioria dos casos, o meio principal de assegurar ao aposentado uma existência humanamente condigna*". Nesse seguimento, concluiu que *"ao estabelecer como causa da extinção da situação de aposentação a perda da nacionalidade portuguesa (...) o legislador consagrou uma solução arbitrária e discriminatória, por não ter fundamento racional a diferença de tratamento entre nacionais e não nacionais e que infringe o princípio da justiça, deste modo violando o princípio da equiparação de direitos entre nacionais e não nacionais, estabelecido no artigo 15º nº 1 da Constituição"*.

Por fim, importa referir o recente Acórdão n.º 296/2015, através do qual se declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que impunham a estrangeiros (nacionais de países terceiros) o período de três anos de residência legal no território para poderem beneficiar da prestação de rendimento social de inserção. O Tribunal apenas se pronunciou contra o requisito da *duração mínima de três anos* de residência legal para o acesso à prestação em causa, mas já não a exigência de residência legal em território nacional, em si mesma considerada. Estava em causa, como já se assinalou, uma prestação (rendimento social de inserção) destinada às situações de falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais, e que visa também promover a sua progressiva inserção social e profissional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Partindo do pressuposto de que a prestação em causa constitui uma imposição direta do respeito pela dignidade humana, o Tribunal Constitucional considerou que isso implicava uma *redução da margem de liberdade do legislador*, no que respeita a impor condições para que os estrangeiros beneficiem da mesma. Neste sentido, e face à caracterização do direito em causa como "*verdadeiro direito a uma prestação que garanta um mínimo de sobrevivência, justificativos de um merecimento e de uma premência de tutela em grau muito elevado, e determinantes, em caso de afetação, de intensas consequências lesivas para um bem nuclear da pessoa*", o Tribunal sublinhou que apenas uma "*fortíssima razão, uma necessidade evidente*", poderia justificar a dilação de três anos imposta. Ora, tal razão não foi encontrada pelo Tribunal. O legislador invocava, como fundamento para o requisito da residência legal de mínimo de três anos para que nacionais de Estados terceiros pudessem aceder à mesma a sustentabilidade da segurança social e a prevenção de um "efeito chamada" dos movimentos migratórios. Tendo embora considerado que tais fins se afiguravam legítimos *em abstracto*, o Tribunal Constitucional afirmou que, *em concreto*, os dados disponíveis não confirmavam existência de risco para esses interesses. De facto, por um lado, era diminuto o risco de afluxo anormal de imigrantes com o objetivo de aceder à prestação (sendo, aliás, poucos os atuais beneficiários estrangeiros da prestação em causa) e, por outro lado, a imigração afigurava-se importante para contrabalançar o envelhecimento demográfico do sistema de segurança social, contribuindo para a sua sustentabilidade. Por fim, a lei de entrada de estrangeiros no território impunha já, como condição para obtenção de estatuto legal de nacionais de países terceiros, a posse de meios de subsistência suficientes, o que implicaria que já se assegurava, a montante, a possibilidade de a Administração controlar a autonomia de recursos dos cidadãos estrangeiros que solicitam a entrada ou permanência em território nacional, obviando a um afluxo anormal de estrangeiros carenciados que pudessem constituir um ónus excessivo para o sistema de segurança social.

O Tribunal Constitucional considerou que a imposição de um prazo de três anos poderia comprometer o acesso, em tempo útil, a uma prestação que visa assegurar necessidades mínimas vitais a cidadãos em situação de grave carência económica e de inserção social e profissional, pondo irremediavelmente em causa a finalidade do mesmo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pelo que constituía um sacrifício desproporcionado ao fim da restrição. Assim, a norma em causa foi julgada inconstitucional, com força obrigatória geral, por violação do princípio da proporcionalidade⁵⁸.

De notar que a lei em apreço impõe ainda aos nacionais de Estado-Membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia a exigência de, pelo menos, um ano de residência legal em território nacional para reconhecimento do mencionado direito ao rendimento social de inserção. Uma vez que a apreciação da constitucionalidade dessa dimensão normativa não fazia parte do pedido, o Tribunal Constitucional não pôde tomar conhecimento da mesma.

⁵⁸ Note-se, contudo, que esta decisão esteve longe de ser unânime, tendo recebido cinco votos de vencido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V. Lista de Acórdãos do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 39/884, de 04/04/1984

Acórdão n.º 54/87, de 10/02/1987

Acórdão n.º 232/91, de 23/05/1991

Acórdão n.º 349/91, de 03/07/1991

Acórdão n.º 101/92, de 13/07/1992

Acórdão n.º 130/92, de 01/04/1992

Acórdão n.º 346/93, de 12/05/1993

Acórdão n.º 411/93, de 29/06/1993

Acórdão n.º 148/94, de 08/02/1994

Acórdão n.º 316/95, de 20/06/1995

Acórdão n.º 317/95, de 20/06/1995

Acórdão n.º 318/95, de 20/06/1995

Acórdão n.º 339/95, de 22/06/1995

Acórdão n.º 340/95, de 22/06/1995

Acórdão n.º 341/95, de 22/06/1995

Acórdão n.º 388/95, de 27/06/1995

Acórdão n.º 392/95, de 27/06/1995

Acórdão n.º 403/95, de 27/06/1995

Acórdão n.º 407/95, de 28/06/1995



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 420/95, de 05/07/1995

Acórdão n.º 444/95, de 06/07/1995

Acórdão n.º 464/95, de 11/07/1995

Acórdão n.º 465/95, de 11/07/1995

Acórdão n.º 472/95, de 10/08/1995

Acórdão n.º 731/95, de 14/12/1995

Acórdão n.º 138/96, de 07/02/1996

Acórdão n.º 962/96, de 11/07/1996

Acórdão n.º 354/97, de 30/04/1997

Acórdão n.º 318/99, de 26/05/1999

Acórdão n.º 411/99, de 29/06/1999

Acórdão n.º 365/2000, de 05/07/2000

Acórdão n.º 423/2001, de 09/10/2001

Acórdão n.º 465/2001, de 24/10/2001

Acórdão n.º 62/2002, de 06/02/2002

Acórdão n.º 72/2002, de 20/02/2002

Acórdão n.º 177/2002, de 23/04/2002

Acórdão n.º 509/2002, de 19/12/2002

Acórdão n.º 88/2004, de 10/02/2004

Acórdão n.º 96/2004, de 11/06/2004

Acórdão n.º 208/2004, de 24/03/2004



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 590/2004, de 06/10/2004

Acórdão n.º 67/2007, de 30/01/2007

Acórdão n.º 22/2009, de 14/01/2009

Acórdão n.º 221/2009, de 05/05/2009

Acórdão n.º 396/2011, de 21/09/2011

Acórdão n.º 353/2012, de 05/07/2012

Acórdão n.º 187/2013, de 05/04/2013

Acórdão n.º 862/2013, de 19/12/2013

Acórdão n.º 413/2014, de 30/05/2014

Acórdão n.º 296/2015, de 25/05/2015