

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Resolução da Assembleia da República n.º 19/2016

Recomenda ao Governo que altere as regras para o reconhecimento das organizações de produtores

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo que altere as regras para o reconhecimento das organizações de produtores, de acordo com critérios regionais e/ou dos diferentes sistemas culturais de modo a permitir a integração de todos os produtores, nomeadamente os associados das pequenas cooperativas leiteiras, detentores de explorações agrícolas familiares tradicionais e policulturais, produtores de produtos com Indicação Geográfica Protegida (IGP), Denominação de Origem Protegida (DOP), Produção em Modo de Produção Biológico (MPB) e nichos de mercado, tais como as culturas mais recentes de pequenos frutos, cogumelos e plantas aromáticas e medicinais, visto que quase todas as medidas previstas no Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 preveem majorações nos apoios para os agricultores ou candidatos a jovens agricultores que estejam associados a organizações de produtores, embora a larga maioria esteja impossibilitada de aderir livremente a uma por não existir no seu setor ou região.

Aprovada em 8 de janeiro de 2016.

O Presidente da Assembleia da República, *Eduardo Ferro Rodrigues*.

Resolução da Assembleia da República n.º 20/2016

Recomenda ao Governo que nenhum professor que leccione atividades de enriquecimento curricular seja prejudicado

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que nenhum professor que leccione atividades de enriquecimento curricular seja prejudicado por erros administrativos e políticos que não lhe sejam imputáveis, designadamente tendo que devolver verbas recebidas a título de subsídio de desemprego.

Aprovada em 8 de janeiro de 2016.

O Presidente da Assembleia da República, *Eduardo Ferro Rodrigues*.

Resolução da Assembleia da República n.º 21/2016

Recomenda ao Governo a defesa de medidas comunitárias adicionais para a bovinicultura de leite

A Assembleia da República resolve, nos termos do disposto do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo que inste a União Europeia a:

1 — Adequar instrumentos de intervenção de modo a compensar efetivamente a perda de rendimento dos produtores de leite, designadamente através do reforço da intervenção pública, enquanto mecanismo de regulação da

oferta, com o aumento do preço de intervenção do leite em pó desnatado durante um período limitado de tempo.

2 — Estabelecer medidas adicionais de prevenção e de crise em função dos desequilíbrios de mercado.

Aprovada em 8 de janeiro de 2016.

O Presidente da Assembleia da República, *Eduardo Ferro Rodrigues*.

Resolução da Assembleia da República n.º 22/2016

Estatuto da Guarda Nacional Republicana

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo o início de um processo de auscultação das associações representativas da Guarda Nacional Republicana com vista à aprovação de um novo estatuto profissional desta força de segurança, tendo como base o trabalho já desenvolvido na anterior legislatura e as reivindicações daquelas associações.

Aprovada em 22 de janeiro de 2016.

O Presidente da Assembleia da República, *Eduardo Ferro Rodrigues*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/2016

Processo n.º 74/15

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — Um grupo de Deputados à Assembleia da República solicitou ao Tribunal Constitucional a apreciação e declaração da inconstitucionalidade das normas contidas no artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado — doravante, “OE” — para 2015).

Como parâmetros constitucionais da validade das normas impugnadas, os requerentes convocam os princípios constitucionais da proporcionalidade e da proteção da confiança e o princípio da igualdade, bem como os artigos 117.º e 50.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, “CRP”), o primeiro relativo ao estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos e o segundo dispendo que «ninguém pode ser prejudicado na sua atividade e carreira profissional, ou nos seus direitos sociais», em razão do exercício de cargo político.

2 — Os fundamentos apresentados no pedido para sustentar a inconstitucionalidade das normas impugnadas são, em síntese, os que se seguem.

1.º As normas questionadas configuram um sistema cujas regras e princípios se afastam diametralmente dos consagrados na Lei n.º 4/85, de 9 de abril, desde logo nos pressupostos de atribuição e noutros aspetos fundamentais da tutela dos direitos atribuídos aos ex-titulares de cargos políticos.

2.º Os direitos já constituídos ou meramente adquiridos foram, expressa e inequivocamente, salvaguardados pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, tendo em conta a necessidade, invocada pelo legislador, de não ferir qualquer das normas constitucionais aplicáveis.

3.º Ao invés, a atual solução normativa preserva integralmente os direitos dos titulares das subvenções previstas na Lei n.º 26/84, de 31 de julho, agora desproporcionalmente suspensas, mas impõe a alguns ex-titulares de cargos políticos a cessação total da fruição de direitos já constituídos; impõe a outros a cessação parcial da fruição de tais direitos; finalmente, impede alguns de requerer e obter o pagamento da subvenção cuja atribuição lhes é assegurada, compromisso legal que ficou reforçado em 2005 pela garantia especial conferida pela Lei n.º 52-A/2005.

4.º Os direitos referidos fazem parte do estatuto dos titulares de cargos políticos, cujos contornos estão delineados no artigo 117.º da Constituição da República. A vertente remuneratória desse estatuto tem singularidades em relação ao previsto para titulares de outros altos cargos públicos, um dos quais é precisamente o enquadramento num feixe de direitos e regalias remuneratórias, que não se esgotam na percepção de vencimento mensal ou na contribuição para o sistema de segurança social com vista à formação da futura pensão.

5.º Não suscita dúvidas que a garantia legal de recebimento de subvenção vitalícia — que vigorou várias décadas sem mudança dos seus pilares essenciais — pesou relevantemente, ao tempo, no próprio exercício de cargo político, e em decisões de vida futura, condicionando opções profissionais e a assunção de encargos com horizonte temporal de longo prazo. Nada contrariava o pressuposto de que essa componente remuneratória diferida seria vitalícia e se traduziu num direito adquirido, por força da subordinação às condicionantes legais que a modelaram ao longo do tempo.

6.º Na sequência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro 2011/2014 (doravante, “PAEF”) e até à entrada em vigor da lei do OE2014, o regime legal assente no sistema e princípios consagrado em 1985 foi sujeito às reduções de montante das subvenções devidas, acompanhando os sucessivos e pesados sacrifícios pedidos aos cidadãos por força das medidas de contenção orçamental, como não podia deixar de ser e se afigurou da mais elementar equidade.

7.º Diferentemente, as normas excecionais aqui contestadas surgiram em contraciclo: precisamente quando a justificação para a imposição sucessiva de medidas de sacrifício diminuiu, por força da cessação da vigência do PAEF, o regime previsto agrava-se, chegando à ablação total de direitos, afastando vias alternativas de partilha de sacrifícios para redução da despesa pública. A modalidade e o grau de sacrifício impostos não têm assim justificação, à luz de um critério de necessidade, e assumem recorte desproporcionado, violando o princípio da proporcionalidade.

8.º Assinale-se ainda que — assimetricamente, acentuando a desigualdade de tratamento e a desproporção — o OE2015 manteve intactos regimes estatutários de ex-titulares de altos cargos públicos, cuja revisão, de forma integrada, teria plena justificação, designadamente nas áreas da supervisão e regulação bancária e financeira.

9.º Importa ter presente que o artigo 50.º da CRP estabelece que ninguém pode ser prejudicado na sua atividade e carreira profissional ou nos seus direitos sociais, em razão do exercício de cargo político. De harmonia com Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito a não ser prejudicado pelo exercício de cargos públicos «implica a garantia de dimensões prestacionais e estatutárias e, consequentemente, proibição da lesão das posições juridicamente alicerçadas (benefícios sociais, segurança social, progressão

na carreira, antiguidade) (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra, 2007, p.677).

10.º Entendem ainda aqueles autores que, podendo a lei reestruturar o estatuto dos cargos públicos (por motivos vários, como a necessidade de reforma do sistema, a modernização da administração ou a austeridade financeira), as medidas legais retrospectivamente limitativas devem, contudo, obedecer às exigências das leis restritivas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

11.º Ora, é inevitável que a cessação (ou interrupção) das respetivas atividades profissionais, em razão do exercício de cargos políticos, obriga, com frequência, à deslocação prolongada para fora dos centros da vida familiar e profissional, não podendo deixar de afetar a carreira e a atividade de quem assume tais (en)cargos.

12.º Importa ter presente que a subvenção mensal vitalícia pretendeu, também, dar alguma resposta à preocupação que a CRP expressa no seu artigo 50.º, no sentido de atenuar os inevitáveis efeitos negativos que, em especial ao tempo em que foi instituída, se faziam sentir de forma significativa relativamente aos ex-titulares dos cargos públicos por ela abrangidos, preocupação que foi reafirmada com o regime transitório adotado pelo artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, renovando e consolidando os direitos adquiridos e as expectativas legítimas.

13.º A subvenção em causa foi tida em conta no processo de ponderação das alternativas de vida que se colocavam aos seus destinatários, condicionando opções diversas, nomeadamente por reformas antecipadas e outras situações consumadas de boa-fé, na base da mais legítima crença no Estado de direito, não sendo possível aos sujeitos abrangidos recolocarem-se hoje num passado alternativo, para agirem sem contar com ela.

14.º A supressão radical desta subvenção não põe em causa apenas a medida: destrói retroativamente a causa da lei que a atribuiu, a superior ideia de que o serviço público é uma via paralela e meritória, que afasta os que o prestam do exercício e natural progressão nas suas carreiras profissionais, consequência essa que o Estado decidiu, em conformidade com a Constituição, atenuar.

15.º Na verdade, o artigo 80.º da lei do OE2015, ao determinar a suspensão da subvenção mensal vitalícia com tão grande amplitude, põe totalmente em causa — e faz tábua rasa — dos pressupostos e do quadro legal em que assentou, ao tempo, o exercício, livremente assumido, dos cargos públicos e políticos a que estava associada, contradizendo o regime transitório salvaguardado pelo artigo 8.º da Lei 52-A/2005 e violando os princípios e regras constitucionais que o legislador havia, avisada e coerentemente, acautelado.

16.º Fá-lo, aliás, de forma totalmente desproporcionada, atentando contra o princípio da proteção da confiança em que deve assentar a relação de todos os cidadãos com o Estado e com as instituições que o integram, conjugado com os princípios da proporcionalidade e da igualdade.

17.º Isto mesmo vem sendo sublinhado pelo Tribunal Constitucional em inúmeros arestos, entre outros o Acórdão n.º 232/88. Refere este que esse princípio postula «uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e segurança jurídica nos direitos das pessoas e nas suas expectativas juridicamente criadas e, consequentemente, a confiança dos cidadãos da comunidade na tutela jurídica».

18.º No presente caso e no que ao artigo 80.º do OE2015 diz respeito, é manifesta a ofensa do princípio constitucional da tutela da confiança e do princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, por implicar a supressão integral de um direito conferido: anula-se, de uma só vez, toda a sua ontologia, o que parece assumir um gratuito propósito punitivo dos abrangidos pela norma em questão.

19.º Traduz-se tal num sacrifício intolerável, por excessivo, de um número restrito de destinatários — podendo (e devendo), preferir-se solução que não tenha semelhante alcance e tão duras consequências —, violando-se, também, a esse título, o princípio da igualdade, na medida em que a suspensão agora determinada não se estende a todos os cargos associados à subvenção mensal vitalícia em causa.

20.º Já no n.º Acórdão n.º 353/2012 o Tribunal Constitucional chamava à atenção para os efeitos retrospectivos (para não dizer retroativos), de medidas similares que, em vez de atingirem futuros beneficiários da subvenção em causa, atingem, antes, aqueles que já a viram atribuída, em conformidade com a lei que a conferiu.

21.º Acresce que o regime definido pelo artigo 80.º da lei do OE2014 assenta, desde logo, numa opção basilar incompatível com o que decorre do artigo 117.º da Constituição. Com efeito, o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos integra, além de direitos e poderes funcionais, um amplo feixe de direitos pessoais. Não pode o legislador ordinário criar, como ora fez, um teto de rendimento, cuja violação ou acatamento sejam calculados com base na soma dos rendimentos do eventual agregado familiar. Iguais em direitos no decurso do mandato, os titulares de cargos políticos não podem ver essa igualdade quebrada após o exercício de funções, por força da sua situação civil. Acresce que a fixação do montante máximo em causa, nos termos em que é feita, viola o princípio da proibição do arbítrio e da proporcionalidade.

22.º As normas em causa contendem também, pelo que ficou exposto, com os princípios da segurança jurídica e da confiança, tal como fluem do artigo 2.º da CRP e tal como vêm sendo aplicados pela jurisprudência constitucional. Como assinalou o recente Acórdão n.º 413/2014, o Tribunal Constitucional tem uma jurisprudência constante e reiterada neste sentido (cf., em especial, a formulação do Acórdão n.º 128/2009, reiterada em numerosas decisões posteriores). Assim:

«A aplicação do princípio da confiança deve partir de uma definição rigorosa dos requisitos cumulativos a que deve obedecer a situação de confiança, para ser digna de tutela: em primeiro lugar, as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa devem ter sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; elas devem, igualmente, ser legítimas, ou seja, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; por fim, o cidadão deve ter orientado a sua vida e feito opções, precisamente, com base em expectativas de manutenção do quadro jurídico.

Dados por verificados esses requisitos, há que proceder a um balanceamento ou ponderação entre os interesses particulares desfavoravelmente afetados pela alteração do quadro normativo que os regula e o interesse público que justifica essa alteração. Com efeito, para que a situação de confiança seja constitucionalmente protegida, é ainda necessário que não ocorram razões de

interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa».

Na justa ponderação a fazer no caso em apreço, considera-se que o regime gizado para 2014 e reiterado no OE em vigor desrespeita os parâmetros enunciados.

É com base nesta argumentação que os requerentes suscitam a apreciação e declaração de constitucionalidade com força obrigatória geral das normas contidas no artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, que aprovou o OE2015.

3 — Notificada para responder, a Presidente da Assembleia da República ofereceu o merecimento dos autos.

4 — Discutido e aprovado o memorando do Presidente e fixada a orientação do Plenário, cumpre apreciar e decidir.

II — Fundamentação

5 — Para melhor se compreender o regime jurídico das subvenções vitalícias e as modificações a que o mesmo foi sendo sujeito desde a sua instituição, afigura-se útil proceder a uma breve descrição de tais alterações.

Assim, assinala-se, desde logo, que subvenções dos titulares de cargos políticos foram criadas pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril, que estipulava que os titulares de cargos políticos têm direito a uma subvenção mensal vitalícia desde que tenham exercido os cargos ou desempenhado as respetivas funções após 25 de Abril de 1974 durante oito ou mais anos, consecutivos ou interpolados (artigo 24.º, n.º 1). A subvenção era calculada, nos termos do artigo 25.º da mesma Lei, à razão de 4 % do vencimento base correspondente, por ano de exercício, até ao limite de 80 %, acumulável com a pensão de aposentação; segundo o artigo 27.º da Lei n.º 4/85, 75 % do seu montante era também transmissível por morte ao cônjuge e descendentes menores, ou aos ascendentes a cargo (artigo 28.º).

O diploma citado foi objeto de várias modificações, sendo de salientar as introduzidas pela Lei n.º 26/95, de 18 de agosto. Com esta lei, passou a exigir-se, como condição de atribuição da subvenção, o exercício dos cargos ou desempenho das funções públicas, após 25 de Abril de 1974, durante doze ou mais anos, consecutivos ou interpolados (artigo 24.º, n.º 1). Estabeleceu-se então um limite para a acumulação com a pensão de aposentação ou de reforma a que o respetivo titular tivesse igualmente direito, equivalente à remuneração base do cargo de ministro. Determinou-se ainda que a subvenção só poderia ser processada a partir do momento em que o titular do cargo perfizesse cinquenta e cinco anos de idade.

6 — A alteração mais significativa ocorreria, porém, com a Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, que revogou os artigos 24.º a 28.º da Lei n.º 4/85, eliminando, desta forma, o regime jurídico das subvenções vitalícias para os titulares de cargos políticos. O artigo 8.º daquele diploma previa um regime transitório, nos termos do qual:

«[...] aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores são aplicáveis, para todos os efeitos, aqueles regimes legais, computando-se, nas regras de cálculo, apenas o número de anos de exercício efetivo de funções verificado à data da entrada em vigor da presente lei, independentemente da data do requerimento e sem prejuízo dos limites máximos até aqui vigentes.»

Novas alterações advieram do disposto no artigo 77.º da lei do OE2014. Dispunha esta norma:

«[...] o valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e das respetivas subvenções de sobrevivência, em pagamento e a atribuir, fica dependente de condição de recursos, nos termos do regime de acesso a prestações sociais não contributivas previsto no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.»

Previam-se ainda diversas modulações de efeitos, em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar:

a) Suspensão da subvenção, caso o beneficiário tivesse um rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, superior a 2000 euro;

b) Limitação do montante da subvenção à diferença entre o valor de referência de 2000 euro e o rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, nas restantes situações.

7 — As normas cuja constitucionalidade é questionada pelos requerentes apresentam a seguinte redação:

«Artigo 80.º

Subvenções mensais vitalícias

1 — O valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e das respetivas subvenções de sobrevivência, em pagamento e a atribuir, fica dependente de condição de recursos, nos termos do regime de acesso a prestações sociais não contributivas previsto no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, e pelos Decretos-Leis n.ºs 113/2011, de 29 de novembro, e 133/2012, de 27 de junho, com as especificidades previstas no presente artigo.

2 — Em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar no ano a que respeita a subvenção, esta prestação, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte:

a) É suspensa se o beneficiário tiver um rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, superior a (euro) 2000;

b) Fica limitada à diferença entre o valor de referência de (euro) 2000 e o rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, nas restantes situações.

3 — O beneficiário da subvenção deve entregar à entidade processadora daquela prestação, até ao dia 31 de maio de cada ano, a declaração do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares relativa ao ano anterior ou certidão comprovativa de que, nesse ano, não foram declarados rendimentos.

4 — O não cumprimento do disposto no número anterior determina a imediata suspensão do pagamento da subvenção, que apenas volta a ser devida a partir do dia 1 do mês seguinte ao da entrega dos documentos nele referidos.

5 — O beneficiário da subvenção pode requerer à entidade processadora daquela prestação a antecipação provisória da produção de efeitos do regime estabelecido no presente artigo para o próprio ano.

6 — O pedido previsto no número anterior, devidamente instruído com prova do rendimento mensal atual

dos membros do agregado familiar do beneficiário, produz efeitos entre o mês seguinte àquele em que seja recebido e o mês de maio do ano subsequente.

7 — Nos casos em que seja exercido o direito de antecipação previsto nos números anteriores, a entidade processadora procede, no mês de junho do ano seguinte, com base na declaração prevista no n.º 3, ao apuramento definitivo dos valores devidos, creditando ou exigindo ao beneficiário o pagamento da diferença, consoante os casos, no mês imediato.

8 — O recebimento de subvenções em violação do disposto nos números anteriores implica a obrigatoriedade de reposição das quantias indevidamente recebidas, as quais são deduzidas no quantitativo das subvenções a abonar posteriormente nesse ano, se às mesmas houver lugar.

9 — O disposto nos números anteriores abrange todas as subvenções mensais vitalícias e respetivas subvenções de sobrevivência, independentemente do cargo político considerado na sua atribuição, com a única exceção das previstas na Lei n.º 26/84, de 31 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 102/88, de 25 de agosto, e 28/2008, de 3 de julho.»

Cabe, pois, ponderar, se o regime constante desta norma do OE2015 implica, como alegam os requerentes, violação constitucionalmente injustificada dos princípios constitucionais da igualdade, da proteção da confiança e da proporcionalidade, bem como um tratamento desigual injustificado dos beneficiários das subvenções.

8 — Importa ter presente, na reflexão sobre o regime jurídico ora em análise, o teor das normas relativas à condição de recursos, necessária para o acesso a prestações sociais não contributivas, regulada pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, e pelos Decretos-Leis n.ºs 113/2011, de 29 de novembro, e 133/2012, de 27 de junho, normas para que remete o n.º 1 do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, agora sob escrutínio.

No âmbito do conjunto de medidas de consolidação orçamental definidas no Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (doravante, “PAEF”), com o objetivo fundamental de harmonizar as condições de acesso às prestações sociais não contributivas e de alcançar uma aplicação mais criteriosa destas prestações, o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, procedeu a uma redefinição das condições de acesso às prestações sociais não contributivas. Foi com este desígnio de harmonização que o diploma veio estender a aplicação da verificação da *condição de recursos* a todas as prestações sociais de natureza não contributiva atribuídas pelo Estado.

A condição de recursos consiste numa exigência de que aquele que reclama a prestação não tenha rendimentos suficientes. Melhor se chamaria *condição de falta de recursos*.

No que respeita à definição do rendimento relevante para determinação da referida condição de recursos, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 70/2010 manda tomar em consideração diversos rendimentos do requerente e do seu agregado familiar: rendimentos do trabalho dependente, rendimentos empresariais e profissionais, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, pensões, prestações sociais e apoios à habitação com caráter de regularidade.

O direito às prestações fica também dependente de o valor do património mobiliário do requerente e do seu

agregado familiar, à data do requerimento ou do pedido de apoio social, não ser superior a 240 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (artigo 2.º, n.º 4).

Mais ainda, relativamente a algumas categorias de rendimentos, a lei introduz especificidades em relação ao disposto nas normas fiscais. Assim, quanto aos rendimentos prediais, são tidos em consideração, além dos previstos no Código do IRS e sempre que dos bens imóveis que sejam propriedade do requerente ou do seu agregado familiar não resultem rendas, ou destas resulte um valor inferior ao determinado nos termos seguintes, «5 % do valor mais elevado que conste da caderneta predial atualizada ou de certidão de teor matricial», com exceção do imóvel que se destine a habitação própria e permanente.

Finalmente, é de assinalar que a aplicação das normas mencionadas às subvenções de ex-titulares de cargos políticos resulta não apenas do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, mas também do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que estabelece que «todas as disposições legais, regulamentares ou outras que façam referência a agregado familiar, rendimentos, ou a capitação de rendimentos do agregado familiar relativas a prestações, apoios sociais ou subsídios, quando sujeitos a condição de recursos, devem ser entendidas de acordo com o disposto no presente decreto-lei».

9 — Previamente à apreciação do pedido com base nos parâmetros constitucionais convocados impõe-se clarificar a *natureza* da subvenção mensal vitalícia; complementarmente, pode fazer sentido ponderar se o dispositivo contido em tais normas apresenta *caráter temporário ou definitivo* — mais precisamente, apurar se tais normas vigoram apenas no ano de 2015 ou se, ao contrário, continuarão a aplicar-se para além do termo deste. E dizemos que *pode* fazer sentido esta ponderação porque ela perderá justificação, caso se conclua que o seu esclarecimento não influi decisivamente no juízo de constitucionalidade a formular.

E desde já se adianta que existem argumentos válidos num e noutro sentido.

No sentido do caráter temporário dir-se-á que, tratando-se de normas incluídas no Orçamento de Estado e que apresentam verdadeira natureza orçamental, uma vez que consubstanciam uma redução da despesa — não se tratando de “cavaleiros orçamentais”, isto é, de disposições incluídas na lei do orçamento mas desprovidas de natureza orçamental em sentido próprio (possibilidade que o Tribunal Constitucional admitiu no Acórdão n.º 173/1985) —, terão a sua vigência limitada ao dia 31 de dezembro do ano a que respeitam. Resulta isto do princípio da anualidade, aplicável às normas orçamentais.

Ainda no mesmo sentido poderá chamar-se à colação a circunstância de o ano de 2015, não obstante o fim do PAEF, ainda decorrer sob a pendência de um procedimento por défice excessivo, configurando um quadro especialmente exigente no plano da despesa pública (como este Tribunal reconheceu no Acórdão n.º 413/2014).

No sentido oposto, pode referir-se, por um lado, a circunstância de as normas já constarem do orçamento anterior, o OE2014 (artigo 77.º), o que sugere permanência; por outro, que as normas do artigo 80.º não limitam expressamente a sua aplicação ao ano de 2015, ao contrário do que sucede com muitas outras constantes do orçamento, designadamente os artigos 35.º, n.º 1, 36.º, n.º 1, 37.º, n.º 1, 41.º, n.º 1, 45.º, n.º 1, 52.º, n.º 1, 54.º, n.º 1, 57.º, n.º 1, 60.º, n.º 1, 61.º, n.º 1, e diversos outros.

10 — Passemos à *natureza* da subvenção mensal vitalícia.

A subvenção mensal vitalícia foi criada, como se disse já, pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril (artigo 24.º). A intenção declarada foi a de dignificar aqueles que se empenhavam na atividade política, criando condições de estabilidade para o seu exercício. A aprovação da lei na Assembleia da República, no dia 7 de dezembro de 1984, envolveu polémica, tendo a lei suportado o voto contrário de várias formações políticas representadas no parlamento.

Seja como for, se a justificação da lei foi controversa, o seu propósito não encerrava mistério. Procurava enfrentar um problema real à época, qual fosse o de procurar captar os melhores cidadãos para o exercício de funções políticas. Na verdade, este exercício, na justa medida em que, por via de regra, interrompia a atividade e/ou a carreira profissional dos que a ele se dedicavam, não era atrativo. Dificilmente um profissional de qualidade — gestor, advogado, economista, médico, engenheiro, etc. — aceitava afastar-se da sua atividade e/ou carreira profissional, para se dedicar ao serviço dos seus concidadãos, sabendo que, terminado este, se poderia encontrar em condições de vida de pauperadas.

Julgou-se necessário, para o atrair para a causa pública, acenar-lhe com uma garantia de estabilidade dos seus rendimentos, que lhe proporcionasse uma vida digna e sem sobressaltos. Não se olvide que estávamos então no ano onze de uma jovem democracia, ainda em fase de consolidação. E nada tinha de insólito ou, sequer, inesperado, conferir um tratamento especial aos titulares de cargos políticos, se se pensar que a própria Constituição continha, e ainda contém, a previsão de um estatuto próprio para aqueles, remetendo para a lei a sua regulamentação, devendo esta dispor em matéria de «deveres, responsabilidades e incompatibilidades» e, também, sobre «direitos, regalias e imunidades» (artigo 117.º, n.º 2).

11 — O instrumento encontrado — que não era, seguramente, o único possível para executar o imperativo constitucional — consistiu em criar uma prestação pecuniária mensal, de caráter vitalício, a favor de todos quantos tivessem exercido determinadas funções ou cargos políticos durante um certo período de tempo.

Esta prestação apresentava quatro características principais.

Em primeiro lugar, revestia, como o nome indica, caráter vitalício, mantendo-se por toda a vida do beneficiário.

Em segundo lugar, apenas estava condicionada a um requisito positivo de atribuição — um período mínimo de tempo no exercício da função (situação que se alterou com a Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, que, para lá de aumentar tal período, acrescentou a exigência de que o titular do cargo tivesse cinquenta e cinco anos de idade, para que o seu processamento fosse possível).

Em terceiro lugar, não pressupunha qualquer prévia contribuição do beneficiário para o sistema de segurança social, tendo, pois, natureza não contributiva.

Por último, o seu fundamento único residia na atividade exercida pessoalmente pelo beneficiário, prescindindo, por isso, de quaisquer condicionantes relativas à situação civil, familiar ou outra, daquele.

Concorde-se ou não, compreende-se bem a razão de ser deste modelo: tratava-se, simultaneamente, de (i) *recompensar* o empenhamento do beneficiário na coisa pública, (ii) *compensá-lo* pelo sacrifício decorrente da previsível perda futura de oportunidades profissionais e (iii) *protegê-*

-lo de incertezas futuras suscetíveis de comprometer as suas condições de vida.

Ora, esta especial (e única) natureza da subvenção mensal vitalícia diferenciava-a de qualquer outra prestação não contributiva então existente ou posteriormente criada. Todas elas tinham e têm por razão de ser assegurar mínimos de existência condigna. Não pretendem recompensar empenho, nem compensar sacrifícios. Pretendem apenas garantir a sobrevivência.

12 — Clarificados os pontos prévios, inicia-se a apreciação do pedido pela alegada ofensa do *princípio da igualdade*. Tal violação resultaria, recorde-se, da circunstância de a medida adotada não se estender a todos os cargos associados à subvenção mensal vitalícia em causa, excepcionando-se, no n.º 9 do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, as subvenções previstas na Lei n.º 26/84, isto é, as subvenções destinadas aos ex-titulares do cargo de Presidente da República ou seus familiares, em caso de morte.

Argumenta-se ainda, no pedido, que a lei do OE2015 manteve intactos regimes estatutários de ex-titulares de altos cargos públicos cuja revisão, de forma integrada, teria plena justificação, designadamente nas áreas da supervisão e regulação bancária e financeira.

O primeiro argumento é manifestamente improcedente. De facto, mal se compreende de que forma podem ser consideradas idênticas as situações dos ex-titulares de cargos políticos abrangidos pelo regime jurídico traçado pelas normas sob escrutínio e a dos ex-titulares do cargo de Presidente da República.

O Presidente da República é, nos termos constitucionais, o Chefe de Estado; representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas (artigo 120.º da CRP). O cargo de Presidente da República tem, assim, um desenho constitucional específico, distinto em vários planos, de forma significativa, dos restantes órgãos de soberania, designadamente da Assembleia da República.

Para lá do amplo conjunto de competências que exerce e do regime de incompatibilidades a que está sujeito, apresenta uma especificidade única: o termo do seu mandato não o exonera por completo de prerrogativas e responsabilidades constitucionais. Prova disso é o facto de os antigos presidentes da República integrarem o Conselho de Estado, conforme dispõe a alínea f) do artigo 142.º da CRP.

O estatuto constitucional próprio do Presidente da República é, pois, suficientemente específico para justificar, por si só, um tratamento diferenciado, eventualmente mais favorável do que o assegurado a outros titulares ou ex-titulares de cargos políticos. Não se vê, pois, que a distinção operada pelo legislador possa ser considerada como desrazoável ou injustificada, no plano jurídico-constitucional.

13 — No que respeita aos regimes estatutários de ex-titulares de altos cargos públicos, a questão é mais complexa, já que os diplomas que regem esses regimes têm sido objeto de variadas e importantes alterações ao longo dos últimos anos. Essas alterações sucessivas retiraram clareza e estabilidade normativa a tais regimes estatutários, acarretando dificuldades interpretativas. Por esta razão, a existência — ou inexistência — de identidade de situações é mais difícil de comprovar.

O regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos é regulado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, pela Lei n.º 12/96, de 18 de abril, pela Lei n.º 42/96, de 31 de agosto, pela Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

Consumadas estas alterações, o único alto cargo público ou equiparado ainda previsto na mencionada Lei n.º 64/93 é o de membro em regime de permanência e a tempo inteiro de entidade pública independente prevista na Constituição ou na lei [artigo 3.º, n.º 1, alínea c)].

O regime estatutário dos cargos antes previstos nas revogadas alíneas a) e b) do mesmo artigo, todos cargos de direção e gestão de entes da administração indireta do Estado, passou a constar do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, com a redação constante do Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, com a Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro, doravante “EGP”).

Quanto aos membros em regime de permanência e a tempo inteiro de entidade pública independente, a lei prevê o exercício de funções em regime de exclusividade e a incompatibilidade com quaisquer outras funções profissionais remuneradas (artigos 4.º e 7.º da Lei n.º 64/93), não havendo qualquer norma especial sobre pensões ou subvenções após o exercício do cargo.

Em relação aos titulares de cargos públicos hoje abrangidos pelo EGP, a lei prevê que estes «gozam dos benefícios sociais conferidos aos trabalhadores da empresa em que exerçam funções, nos termos que venham a ser concretizados pelas respetivas comissões de fixação de remunerações, pela assembleia geral ou pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo respetivo setor de atividade, consoante o caso, com exceção dos respeitantes a planos complementares de reforma, aposentação, sobrevivência ou invalidez» (artigo 34.º).

Dispõe o artigo 38.º do EGP, que «quem, tendo exercido funções de gestor público auferindo, por causa desse exercício, benefícios complementares de reforma, desempenho funções em empresas ou outras entidades públicas tem o direito de optar entre a remuneração nesta empresa ou entidade e aqueles benefícios»; e os n.ºs 2 e 3 do artigo 39.º acrescentam que «os gestores públicos que, até à entrada em vigor do presente decreto-lei, preenchem os requisitos dos planos complementares de reforma, aposentação, invalidez ou sobrevivência por este suprimidos, beneficiam, na aplicação das regras de cálculo da respetiva pensão, apenas do tempo de exercício efetivo de funções verificado à data da sua entrada em vigor» e que «as prestações complementares de reforma e aposentação apenas podem ser auferidas após a cessação de funções como gestores públicos e a partir do momento em que estejam cumpridos os requisitos gerais de acesso à aposentação ou reforma e esta tenha lugar».

Neste quadro, podendo, legitimamente, sustentar-se a desejabilidade e a pertinência de uma revisão global e sistemicamente integrada do estatuto dos titulares de cargos públicos, não pode, contudo, alegar-se que o regime estatutário dos ex-titulares destes cargos tenha permanecido alheio a quaisquer reformas ou perdas de benefícios, no quadro de redução da despesa pública e consolidação

orçamental que justifica igualmente a solução normativa corporizada nas normas sob escrutínio.

O paralelismo invocado pelos requerentes entre os cargos em causa — por um lado, o de deputado à Assembleia da República e, por outro, o de gestor público ou equiparado e o de membro a tempo inteiro de entidade pública independente — não se afigura justificado, pelo menos plenamente, na medida em que se descortinam razões capazes de justificar as diferenças existentes entre os regimes jurídicos aplicáveis a cada um dos grupos, designadamente a necessidade de tornar competitivo o tratamento retributivo (em sentido amplo) dado aos cargos de gestor público, tendo em conta a concorrência do setor privado na captação de profissionais qualificados para o exercício de tais cargos. As distinções de regime parecem, por isso, caber ainda na margem de decisão do legislador.

Assim sendo, também se considera não existir, neste ponto, violação do princípio constitucional da igualdade.

14 — Alegam os requerentes que as normas questionadas violam o *princípio da proteção da confiança*, considerada a muito significativa amplitude da suspensão da subvenção mensal vitalícia, ignorando os «pressupostos e quadro legal em que foram, ao tempo, livremente assumidos os cargos públicos e políticos a que estava associada, contradizendo o regime transitório salvaguardado pelo artigo 8.º da Lei 52-A/2005 [...] e violando os princípios e regras constitucionais que o legislador havia, avisada e coerentemente, acautelado».

Ora, como explicou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 188/09:

«[...] não há, [...] como se afirmou no já citado Acórdão n.º 287/90, “um direito à não-frustração de expectativas jurídicas ou a manutenção do regime legal em relações jurídicas duradouras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados”. O legislador não está impedido de alterar o sistema legal afetando relações jurídicas já constituídas e que ainda subsistam no momento em que é emitida a nova regulamentação, sendo essa uma necessária decorrência da autorevisibilidade das leis. O que se impõe determinar é se poderá haver por parte dos sujeitos de direito um investimento de confiança na manutenção do regime legal.»

Decorre da jurisprudência constante e reiterada do Tribunal Constitucional que se deve considerar existente uma situação de confiança constitucionalmente tutelada tão-só nos casos em que se verificarem cumulativamente três requisitos: (i) que as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa tenham sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; (ii) que tais expectativas sejam legítimas, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; por último (iii), que o cidadão tenha orientado a sua vida e feito opções decisivas, precisamente, com base em expectativas de manutenção de um determinado regime jurídico.

Deverá ser igualmente tido em conta o indispensável contrapólo valorativo, que, no caso das normas questionadas, se consubstancia no interesse público que as fundamenta — nomeadamente, a necessidade de adoção de medidas de consolidação orçamental e de redução e racionalização da despesa pública. Esta ponderação, a levar a cabo de acordo com os critérios do princípio da proibição do excesso, permitirá avaliar a eventual justificação da lesão da confiança invocada.

15 — Ora, analisando o primeiro destes requisitos, recorda-se que a Lei n.º 4/85, que, como se disse, originalmente instituiu a subvenção mensal vitalícia dos titulares de cargos políticos, teve seis versões distintas entre 1985 e 2005, tendo sido posteriormente alterada, também, e como antes se explicou, por sucessivas leis do Orçamento do Estado, entre as quais se destaca a lei do OE2014, e pelas normas ora questionadas. A maior parte dessas alterações inserem-se numa trajetória crescentemente restritiva, impondo-se, a cada versão do texto legal, exigências adicionais para o reconhecimento do direito à subvenção e condições mais rigorosas para o seu recebimento efetivo. Foi o que sucedeu com a exigência de que as funções ou cargos tivessem sido exercidos após 25 de Abril de 1974, com o aumento do número mínimo de anos de exercício para doze e com a introdução de um limite para a acumulação da subvenção com a pensão de aposentação ou de reforma.

Estas mudanças sucessivas parecem refletir uma transformação gradual da perceção da comunidade relativamente à justificação das subvenções referidas, acompanhando a consolidação do processo de democratização do País e espelhando as mudanças de perspetiva dos titulares de cargos políticos quanto a estes e ao respetivo modo de exercício.

Na primeira década da democracia, vários deputados tinham um passado profissional instável e descontos insuficientes para, no contexto do ainda incipiente sistema de segurança social, verem garantida uma vida digna após o exercício do cargo. Além disso, muitos deputados exerciam o seu múnus em regime de exclusividade, sendo compreensível que o legislador lhes tenha querido assegurar a manutenção de um determinado estatuto socioeconómico (v. supra).

Com a estabilização do regime democrático e das suas instituições e a consolidação do sistema de segurança social, de par com uma série de garantias inerentes ao exercício de cargos políticos ou equiparados (vejam-se, a título de exemplo, as garantias em matéria de trabalho e benefício sociais previstas no artigo 19.º do Estatuto dos Deputados (Lei n.º 7/93, de 1 de março, na redação em vigor após a Lei n.º 16/2009, de 1 de abril), entendeu-se, num primeiro momento, restringir os requisitos da atribuição da subvenção vitalícia e, mais tarde, eliminá-la, por completo, para futuro.

16 — E, embora se tenham mantido, nesse primeiro momento, ainda que com alterações muito relevantes, as subvenções em pagamento, estas nunca foram pacificamente consideradas um direito imune a mudanças legislativas, de sentido restritivo ou, mesmo, revogatório.

Recorde-se, aliás, que por força do artigo 172.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (OE2011), que alterou a Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, os beneficiários de subvenções mensais vitalícias que exercessem «quaisquer funções políticas ou públicas remuneradas», tiveram de optar pela suspensão do pagamento da subvenção vitalícia já em pagamento ou, em alternativa, pela suspensão da remuneração correspondente à função política ou pública desempenhada. Acresce que a eliminação das subvenções em pagamento foi também proposta, em várias ocasiões, em sede parlamentar (veja-se, por exemplo, o Projeto de Lei n.º 121/X, de 28 de junho de 2005).

Tendo em conta tudo quanto se expôs, não parece que o comportamento do legislador tenha contribuído para a formação, por parte dos potenciais beneficiários, de ex-

petativas fundadas na intangibilidade ou na subsistência inalterada do regime jurídico das subvenções em pagamento. Pelo contrário, as sucessivas alterações legislativas deveriam ter alertado os afetados pelas normas cuja constitucionalidade aqui se escrutina para a precariedade desse regime, já que as subvenções vitalícias, não sendo um elemento constitucionalmente imposto ao estatuto dos titulares de cargos políticos, nem consubstanciando uma concretização necessária de um direito fundamental, não são imunes à possibilidade de uma reconfiguração legislativa com alcance redutor do círculo dos beneficiários e dos montantes das prestações.

Este último aspeto é, aliás, de extraordinária relevância para a presente análise: a subvenção vitalícia dos ex-titulares de cargos políticos não constitui uma dimensão concreta, nem do direito constitucional ao salário, nem do direito à segurança social. Por outras palavras: não é, na sua específica caracterização, nem remuneração, nem pensão, não gozando, por isso, da proteção constitucional conferida a estes dois tipos de rendimento. Representa antes um puro benefício, que, por razões específicas, válidas num certo contexto histórico, o legislador entendeu atribuir a uma categoria de sujeitos e cuja resistência às alterações legislativas são seguramente mais ténues. Nas ponderações a efetuar, à luz dos princípios constitucionais pertinentes, a afetação da posição resultante do percebimento dessa subvenção não pode, designadamente, ser tratada como se estivesse em causa uma lei restritiva de direitos fundamentais, com as exigências daí decorrentes.

Pareceria assim que o primeiro requisito para uma tutela constitucional com base no princípio da proteção da confiança — que as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa tenham sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos — não se poderia dar por verificado.

17 — Mas não é assim.

O que sucede é que o comportamento do legislador ao longo do tempo — tornando embora mais exigentes as condições de atribuição da subvenção e reduzindo o seu montante — **nunca pôs em causa a sua peculiar natureza**, supra clarificada. Ora, a confiança dos beneficiários assentava precisamente neste aspeto: que o Estado manteria transitoriamente em vigor, para os beneficiários da prestação, um regime legal compatível com a sua natureza.

Esta compatibilidade impunha que o Estado não descautelasse a posição de quantos tivessem feito opções de vida com base na expectativa, não de que o regime das subvenções se manteria perpetuamente inalterado, mas de que, sendo modificado e, mesmo, restringido, não deixaria, a quem dele beneficiasse e enquanto durasse (e, por força da transitoriedade da vida humana, não durará muito), de respeitar a *natureza* específica daquelas.

O novo regime, como se disse já, estabelece uma condição de recursos, condicionante da atribuição das subvenções. E fá-lo por remissão para o regime constante do Decreto-Lei n.º 70/2010. Este, por sua vez, no artigo 3.º, manda tomar em consideração, como condição de atribuição, diversos rendimentos do requerente e do seu agregado familiar: rendimentos do trabalho dependente, rendimentos empresariais e profissionais, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, pensões, prestações sociais e apoios à habitação com caráter de regularidade. E não só rendimentos, mas também o património do requerente e do seu agregado familiar, excluindo a atribuição da prestação

quando este seja superior a 240 vezes o valor do indexante dos apoios sociais.

A causa determinante do problema que nos ocupa radica precisamente na circunstância de o legislador ter mandado aplicar às subvenções vitalícias regras concebidas para prestações destinadas a fazer face a situações de carência, em que a condição de recursos faz todo o sentido. Ao determinar a aplicação de tais regras às subvenções vitalícias — que não têm, nem nunca tiveram, tal finalidade —, desvirtuaram-se inevitavelmente estas.

Como se disse noutra ponto, estas subvenções, quando foram instituídas, apresentavam quatro características principais: eram vitalícias; apenas estavam condicionadas a um requisito positivo de atribuição; tinham natureza não contributiva; e o seu fundamento único residia na atividade exercida pessoalmente pelo beneficiário, prescindindo de quaisquer condicionantes relativas à situação civil, familiar ou outra, daquele.

Ora, a contabilização de outros rendimentos do beneficiário e do seu agregado familiar constitui um elemento inovador no regime jurídico relativo a estas prestações, que as descaracteriza por completo. Com a nova configuração, constante das normas sob escrutínio, a subvenção mensal vitalícia perde a sua natureza de benefício atribuído aos ex-titulares de cargos políticos, em razão dos serviços prestados ao país e tendo em conta as especiais exigências e potenciais consequências, nos percursos de vida de cada um, do desempenho de determinadas funções, e passa a revestir a natureza de prestação não contributiva comum, visando, como as outras, tão-somente evitar que os seus beneficiários sofram uma situação de carência económica.

18 — A solução legislativa produz ainda a consequência de gerar para o ex-titular de cargo público uma relação de dependência para com os membros do seu agregado familiar que sejam titulares de rendimentos. Esta dependência poderá ser quase total, quando se atinja, no seio do agregado familiar, o limiar de rendimentos que determina a suspensão da subvenção, mas o ex-titular de cargo político não disponha de proventos próprios relevantes.

Pode justificadamente entender-se que, para além do significado desqualificador deste aspeto do regime, ele introduz incertezas quanto à manutenção de uma situação patrimonial digna por parte do beneficiário, rompendo-se assim o equilíbrio que a solução, nos traços essenciais anteriormente apreciados, ainda apresenta. Acresce que assim se geram significativas disparidades, quanto aos montantes das prestações recebidas pelos beneficiários, por razões que nada têm a ver com o anterior exercício do cargo e com o estatuto constitucional que lhe corresponde.

Nestes precisos termos, impõe-se a conclusão de que o primeiro requisito para uma tutela constitucional com base no princípio da proteção da confiança se há de ter por verificado: não tanto por aquilo que o legislador fez — na medida em que modificou vários aspetos do regime legal das subvenções —, mas mais por aquilo que não fez — nunca alterando a natureza das subvenções, mesmo quando as eliminou para futuro —, o Estado alimentou as expectativas dos beneficiários de que tal natureza continuaria a caracterizar as subvenções enquanto estas fossem devidas.

19 — No que respeita ao segundo requisito — que exige que as expectativas criadas sejam legítimas, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional —, parece suficiente recordar que, como se disse já, é a própria CRP que, no seu artigo 117.º, n.º 2, remete para a lei a determinação dos direitos, regalias e

imunidades dos titulares e cargos políticos, assim legitimando as expectativas destes.

E, quanto ao terceiro requisito — que reclama que o cidadão tenha orientado a sua vida e feito opções decisivas, com base em expectativas de manutenção de um determinado regime jurídico —, também já dissemos noutra ponto que foi exatamente para isso que as subvenções foram criadas: para criar espaços de escolha para aqueles que abraçavam a causa pública, tranquilizando-os quanto ao seu futuro.

20 — Resta a ponderação do contrapólo valorativo, o interesse público que fundamenta as normas sob juízo, nomeadamente a necessidade de adoção de medidas de consolidação orçamental e de redução e racionalização da despesa pública, ponderação que tem de tomar em consideração os critérios do princípio da proibição do excesso, permitindo avaliar a eventual justificação da lesão da confiança invocada.

Não a justificam, seguramente, os ganhos diferenciais (diferenciais em relação a uma solução que prescindisse da ponderação de outros rendimentos do beneficiário e do seu agregado familiar), em termos de poupança da despesa pública que assim se obteria. Considerando o orçamento no seu todo, eles não são, seguramente, de grande monta; acresce que os valores a afetar a esta rubrica irão gradualmente reduzir-se, pela fatal diminuição do número de beneficiários.

Acresce que, no ano de 2015, terminado o PAEF, já não são tão evidentes e intensos os constrangimentos orçamentais (muito embora subsistam, por força do procedimento de défice excessivo ainda pendente, como se disse já).

No quadro da necessária avaliação da proporcionalidade, indispensável para a ponderação de eventual inconstitucionalidade por violação do princípio da confiança, parece poder sustentar-se que, quando confrontados com o seu contrapólo valorativo, os objetivos de interesse público prosseguidos pela norma que, determinando a aplicação da condição de recursos, impõe a consideração de outros rendimentos do beneficiário e do seu agregado familiar — nomeadamente as poupanças para o erário público resultantes da diferença de cálculo das referidas subvenções, com e sem consideração de tais rendimentos —, indiciam o caráter excessivo da solução normativa questionada, em face das consequências que ela projeta na esfera jurídica dos ex-titulares de cargos políticos, designadamente a postergação da pessoalidade como característica essencial do seu estatuto jurídico-constitucional.

Em função deste elemento do regime introduzido pelo artigo 80.º da Lei OE2015, os beneficiários perdem a garantia de um rendimento pessoal certo, livremente disponível, suscetível de assegurar simultaneamente a autonomia patrimonial e a continuidade de um nível de vida satisfatório, sem uma degradação excessivamente acentuada. Com isso, a posição de vantagem de que gozavam sofre uma afetação muito intensa, em grau que dificilmente pode ser justificado pelo interesse público motivador da medida.

21 — De ponderação mais problemática é a consideração de que estamos perante a tradução legislativa de uma valoração atualmente negativa do benefício, com grande difusão e peso na consciência social, que o legislador é livre de também perfilhar, uma vez que a autorrevisibilidade de soluções anteriormente adotadas é conatural à função legislativa, de acordo com o princípio democrático.

Mas as razões que levaram à extinção do benefício não podem fazer olvidar que ele esteve longamente em

vigor; sem esquecer que, quando a extinção foi decidida, pela Lei n.º 52-A/2005, se instituiu um regime transitório, que deixou intocada a posição dos ex-titulares de cargos públicos e, no essencial, a dos titulares com mandatos então em curso.

O legislador não fica, no presente, rigidamente “preso”, em quaisquer circunstâncias, à opção que tomou no passado, podendo legitimamente prosseguir e reforçar a revisão restritiva do regime destas subvenções, afetando inovatoriamente a posição de quantos eram beneficiários. Mas, se a própria solução sob escrutínio deixa transparecer que essa posição merece alguma tutela — o que terá mesmo obstado à abolição total e universal das subvenções —, o ponto decisivo consiste em saber se ela foi desenhada de forma adequada às exigências constitucionais. Por outras palavras: se o peso das razões que levaram à alteração legislativa justifica o grau de sacrifício que dela resulta para os afetados.

A nossa resposta é negativa. Se a evolução legislativa e a mudança das conceções sociais dominantes contrariam decisivamente a formação de uma base de confiança na perpetuação, inalterado, do regime anteriormente em vigor, é de ter como legítima e digna de proteção a crença — mais mitigada, mas ainda assim merecedora de tutela constitucional — de que qualquer alteração legislativa, a ter lugar, manteria uma configuração da subvenção consentânea com a sua finalidade e a sua natureza originais.

22 — Esta conclusão demonstra por que razão não é essencial apurar o caráter transitório ou definitivo — isto é, se as medidas contidas no artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014 restringem a sua aplicação ao ano de 2015 ou se se projetam no futuro — do regime estabelecido pelas normas sindicadas. Na verdade, numa e noutra hipótese, está presente a afetação da confiança, nos termos em que a apontámos. Quando muito, esta afetação terá maior intensidade no caso de as normas se projetarem no futuro, do que na circunstância de estas limitarem a sua vigência ao ano de 2015.

III — Decisão

Tendo em consideração tudo quanto se afirmou, o Tribunal Constitucional decide declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, por violação do princípio da proteção da confiança, inferível do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 13 de janeiro de 2016. — *João Pedro Cauters — Maria José Rangel de Mesquita — Fernando Vaz Ventura — João Cura Mariano — Ana Guerra Martins (com declaração) — Teles Pereira — Catarina Sarmento e Castro — Pedro Machete (vencido pelas razões da declaração que junto) — Lino Rodrigues Ribeiro (vencido de acordo com a declaração que junto em anexo) — Carlos Fernandes Cadilha (vencido nos termos da declaração de voto em anexo) — Maria Lúcia Amaral (vencida, nos termos da declaração que junto em anexo) — Maria de Fátima Mata-Mouros (vencida nos termos da declaração do Sr. Conselheiro Lino Ribeiro) — Joaquim de Sousa Ribeiro.*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei a decisão de inconstitucionalidade da norma do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, embora com fundamento diverso daquele que consta do Acórdão.

Em meu entender, não obstante a liberdade de conformação do legislador, neste domínio, não é razoável fazer depender o valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e das respetivas pensões de sobrevivência de uma condição de recursos que atenta, essencialmente, na situação económica do beneficiário ou do seu agregado familiar.

Isto porque, se, tal como se diz no Acórdão, “[o] [...] fundamento último [da subvenção] residia na atividade exercida pessoalmente pelo beneficiário” e se, além disso, “[se tratava], simultaneamente, de (i) *recompensar* o empenhamento do beneficiário na coisa pública, (ii) *compensá-lo* pelo sacrifício decorrente da previsível perda futura de oportunidades profissionais e (iii) *protegê-lo* de incertezas futuras suscetíveis de comprometer as suas condições de vida” (cf. n.º 11) — com o que se concorda —, não se compreende qual a razão porque se faz agora depender a subvenção de uma condição de recursos que, por natureza, leva à interferência de condicionantes que nada têm a ver com o exercício do cargo ou com a sobrevivência.

Assim sendo, do meu ponto de vista, o legislador trata diferentemente os ex-titulares de cargos políticos bem como aqueles que são titulares das respetivas pensões de sobrevivência em função da sua situação económica, sem qualquer justificação razoável, o que contraria o artigo 13.º, n.º 2, da CRP, pois a medida prejudica as pessoas em função da sua situação económica, o que constitui discriminação.

Explicitando melhor, o critério encontrado para a atribuição da subvenção não é idóneo nem razoável, tendo em conta que a mesma não tem natureza de uma prestação assistencial.

O legislador utilizou, pois, aquilo que a doutrina americana designou, há muito, como uma *categoria suspeita*.

Em conclusão, para mim, a norma em apreço é inconstitucional, na medida em que contraria o princípio da não discriminação previsto no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa. — *Ana Maria Guerra Martins*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Entendo que a norma do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE 2015) — ainda que se considere como valendo para além do ano orçamental a que respeita aquela Lei, o que, todavia, e pelas razões adiante enunciadas, não sucede — não ultrapassa os limites da liberdade de conformação do legislador democrático. Não compreendo, designadamente, como, depois de negar a existência de uma legítima expectativa relativamente a um certo *quantum* de subvenção vitalícia — e de a qualificar até como um “puro benefício” —, se pode vir, a final, sem caracterizar mais detalhadamente a «expectativa» em causa, considerar existir violação da confiança legítima quanto à manutenção da “natureza da subvenção”, fundada não tanto no que o legislador *fez*, mas no que ele *não fez*: como se se pudesse falar aqui de uma espécie de *garantia de instituto*.

A verdade é que, mesmo com essa norma, o legislador continua a garantir aos beneficiários da subvenção vitalícia uma prestação pecuniária para que os mesmos não contribuíssem, correspondente a um rendimento mensal médio que, consoante as situações especiais de cada um (por exemplo, os anos de exercício do cargo) pode ir até ao valor de € 2 000. Este valor máximo, em si mesmo considerado, e à luz do contexto económico-social português, não é incompatível com a autonomia patrimonial

ou um nível de vida satisfatório. Por isso, a norma ora declarada inconstitucional não desfigurou a subvenção vitalícia conservada em sede de direito transitório: a sua natureza e finalidade de apoiar e compensar os ex-titulares de cargos políticos mantêm-se incólumes. Pela mesma razão, tal solução normativa não põe em causa em termos censuráveis à luz do princípio da proporcionalidade nem a autonomia patrimonial nem um nível de vida minimamente aceitável dos seus beneficiários.

Há três aspetos que na economia argumentativa do acórdão merecem uma análise mais detalhada:

A) A questão do caráter transitório ou permanente da norma apreciada

1 — Preliminarmente, coloca-se a questão da vigência sucessiva ou permanente do artigo 80.º da LOE 2015. Contrariamente ao entendimento que prevaleceu no acórdão, o problema reveste importância fundamental, já que não se vê como a suspensão por tempo limitado e a título excecional da «versão autêntica» da subvenção vitalícia, substituindo-a transitoriamente por uma «versão reduzida e adaptada às necessidades excecionais», pode interferir com a sua natureza: a *exceccionalidade* ou *necessidade temporária* impõem justamente uma adaptação meramente transitória da medida que, por isso mesmo, não é alterada na sua natureza. Com efeito, passado o período de exceção, a medida em causa retoma a sua configuração original.

De resto, tratando-se de uma medida transitória inscrita num esforço coletivo de cumprimento de metas orçamentais, a carga negativa para os seus destinatários é muitíssimo menor, ficando vazia de sentido toda a argumentação baseada no excesso da medida de redução ou na desproteção da confiança. Recorde-se que a subvenção vitalícia atribuída aos ex-titulares de cargos políticos é uma prestação para a qual os mesmos não descontaram — tal subvenção corresponde na verdade a uma *prestação não contributiva* — e que para a consecução das aludidas metas foi exigido o sacrifício de salários e de prestações contributivas, como as pensões de aposentação... Afinal, salários de «funcionários públicos», pensões e outras prestações sociais e a própria subvenção vitalícia reconduzem-se sempre a prestações pecuniárias a pagar por conta do Orçamento do Estado.

2 — Segundo o acórdão, a circunstância de o artigo 80.º da LOE 2015 repetir a solução normativa contida na lei orçamental do ano anterior — nomeadamente, no artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014) —, “sugere permanência”. Mas não se explica porquê.

Note-se que o teor literal de cada um dos dois enunciados em causa — o artigo 77.º da LOE 2014 e o artigo 80.º da LOE 2015 — é, no essencial, idêntico. Assim, idêntica deveria ser a sua natureza quanto à extensão do âmbito de aplicação temporal. A repetição da norma sugere, isso sim, o respetivo caráter temporário. De resto, parece ser esse também o entendimento dos requerentes (cf. a referência a “normas excecionais” no ponto 2.º do seu requerimento).

A comparação com outras normas constantes do orçamento — que expressamente limitam a sua aplicação ao ano a que o orçamento respeita — não permite desfazer a dúvida. Com efeito, as normas que no acórdão são invocadas, a este propósito, em confronto com o artigo 80.º da LOE 2015 têm paralelo na LOE 2014: veja-se, por exemplo, com referência aos artigos 35.º, n.º 1, 36.º, n.º 1, 37.º, n.º 1, 41.º, n.º 1, 45.º, n.º 1, e 54.º, n.º 1, todos da

LOE 2015, e citados no n.º 10 do acórdão, respetivamente, os artigos 35.º, n.º 1, 36.º, n.º 1, 37.º, n.º 1, 41.º, 45.º, n.º 1, e 55.º, n.º 1, todos da LOE 2014.

3 — Diversamente, a consideração do *contexto orçamental e económico-financeiro* de Portugal, nomeadamente a consecução de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num quadro de particular excecionalidade, tal como reconhecida nos Acórdãos n.ºs 187/2013 e 413/2014, pode justificar a repetição de medidas de redução da despesa, como é o caso da que é objeto do artigo 80.º da LOE 2015, *também* no ano de 2015. Este aspeto é desvalorizado sem qualquer razão no acórdão. Com efeito, o Tribunal reconheceu, mesmo em relação a este ano, a necessidade desse tipo de medidas de caráter transitório e instrumentalmente preordenadas, tendo em conta que, “no ano de 2015, não só perduram ainda os efeitos do PAEF — por via da fixação da meta do défice orçamental em 2,5 % do PIB e do imperativo de fixação de medidas que suportem a estratégia de consolidação para a atingir (cf. artigo 3.º, n.º 8, alíneas g) e h), da Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE, na redação da Decisão de Execução do Conselho 2014/234/UE) —, como ainda se faz sentir o efeito do procedimento de défice excessivo a que Portugal se encontra sujeito (artigo 126.º, n.º 7, do TFUE), daqui resultando um conjunto de compromissos cujo cumprimento, por pesar ainda ‘de forma muito relevante, sobre as opções orçamentais’ relativas ao ano de 2015, permite que neste continue a reconhecer-se um ‘quadro especialmente exigente, de excecionalidade’, capaz de, perante os ‘termos mais mitigados do sacrifício imposto’, subtrair ‘a imposição de reduções remuneratórias nesse ano’ à censura constitucional” (cf. Acórdão n.º 574/2014, reiterado, neste particular, no Acórdão n.º 576/2015).

Dados os antecedentes referidos e o respetivo quadro circunstancial, em especial a pendência do procedimento por défice excessivo, a repetição em sucessivas leis orçamentais de medidas de contenção de despesa pública redutoras de rendimentos das pessoas, em vez de indiciar permanência, indicia precisamente o inverso, ou seja, a respetiva transitoriedade.

B) A questão da natureza da subvenção vitalícia

4 — Decerto que o estatuto dos titulares de cargos políticos integra direitos, regalias e imunidades (cf. os artigos 117.º, n.º 2, 157.º e 158.º da Constituição). Como referem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, a propósito dos Deputados — mas estas considerações valem por identidade de razões em relação aos demais titulares de cargos políticos —, “se as regras sobre incompatibilidades sacrificam, em certa medida, os interesses pessoais aos interesses institucionais e se as regras sobre imunidades e regalias dir-se-ia conjugarem uns e outros, as regras sobre direitos subjetivos vêm diretamente tomar em consideração os Deputados como cidadãos, cujos interesses de ordem moral e de ordem patrimonial seria injusto postergar por causa da sua dedicação à causa pública. O princípio geral não pode deixar de ser, na verdade, que o exercício de um cargo público, por maior satisfação e realização pessoal que propicie, não pode criar para quem o desempenha prejuízos gravosos ou uma situação de desigualdade em face dos restantes cidadãos. E, por isso, embora em termos menos extensos do que os respeitantes aos Ministros (muito menor é também a exigência de serviço), a Constituição, o Regimento e a lei conferem aos Deputados direitos subjetivos” [— posições jurídicas em que está

em causa um interesse pessoal da pessoa do titular do órgão, distinto dos interesses da instituição] (v. Autores cit., *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, anot. III ao artigo 158.º, p. 484; sobre a diferença face aos conceitos de imunidade e regalia, v. *ibidem*, anot. I ao artigo 157.º, p. 476). Por outro lado, observa MARIA BENEDITA URBANO, relativamente ao conjunto de remunerações abonadas aos Deputados — e que de alguma forma constitui a matriz dos direitos dos titulares de cargos políticos —, que tais remunerações revestem um *caráter misto* de indemnização/compensação e de retribuição em virtude da sua conexão com a função exercida (v. a Autora cit., “A indemnidade parlamentar” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Coimbra Editora, Lisboa, 2004, pp. 359 e ss., em especial, pp. 362 e 370; no mesmo sentido essencial, v. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, ob. cit., anot. IV ao artigo 158.º, p. 485). Ou seja, a aludida subjectivização nunca é completa — mesmo a remuneração não é o correspondente exato da retribuição de um trabalhador privado, já que, e ainda que de forma ténue, também desempenha uma certa função de garantia funcional.

5 — Ora, é precisamente essa *conexão ténue com o exercício da função ou cargo político* que desaparece quase por completo no caso da subvenção mensal vitalícia.

Desde logo, porque a mesma, nos termos dos artigos 24.º, n.º 1, e 26.º, n.º 1, da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, *só é atribuída a quem*, tendo exercido durante um certo número de anos um ou mais dos cargos previstos no artigo 1.º da citada Lei, *já não exerça a função ou o cargo que está na base da sua atribuição*.

Mas há outros fatores que apontam decisivamente para uma *natureza de apoio social*, mais do que de garantia funcional (similar à indemnidade parlamentar). De resto, isso mesmo é indiciado pela *occasiolegis* referida no acórdão.

Com efeito, concorrem no sentido da prevalência de uma conotação social em detrimento de uma natureza mais diretamente ligada ao exercício efetivo de cargos políticos:

— O caráter *vitalício* da subvenção: o ex-titular de cargo político previsto no artigo 24.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 4/85 (na redação da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto) tem direito à subvenção enquanto for vivo;

— A *transmissibilidade* do direito à subvenção: em caso de morte do beneficiário de subvenções mensais vitalícias conferidas pelos n.ºs 1 e 3 do artigo 24.º da Lei n.º 4/85, 75 % do respetivo montante transmite-se ao cônjuge viúvo e aos descendentes menores ou incapazes e aos ascendentes a seu cargo, mediante requerimento (cf. o artigo 28.º, n.º 1, da referida Lei n.º 4/85);

— A articulação em termos de *complementaridade* com a *subvenção em caso de incapacidade* — não revogada pelo artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, e, portanto, ainda em vigor — e com a *subvenção de sobrevivência*: no primeiro caso, “quando, no decurso do exercício das funções referidas no artigo 1.º, ou por causa delas, o titular do cargo se incapacitar física ou psiquicamente para o mesmo exercício tem direito a uma subvenção mensal correspondente a 50 % do vencimento do respetivo cargo enquanto durar a incapacidade, desde que o incapacitado não aufira, por continuar titular do cargo, ou por o ter sido, nos termos deste decreto, vencimento ou subsídio superiores àquela subvenção” (cf. o artigo 29.º da Lei n.º 4/85); no segundo caso, “se, em caso de morte no exercício das funções previstas no artigo 1.º, não houver

lugar à atribuição da subvenção mensal vitalícia prevista no artigo 24.º, será atribuída ao cônjuge sobrevivente, aos descendentes menores ou incapazes e aos ascendentes a seu cargo uma subvenção mensal de sobrevivência correspondente a 40 % do vencimento do cargo que o falecido desempenhava” (cf. o artigo 30.º da Lei n.º 4/85);

— O *contraste* com o subsídio de reintegração, que, como refere MARIA BENEDITA URBANO, desempenha função similar à de uma “indenvidade de fim de mandato” (v. ob. cit., p. 373): “aos titulares de cargos políticos que não tiverem completado 12 anos de exercício das funções referidas no n.º 1 do artigo 24.º é atribuído um subsídio de reintegração, durante tantos meses quanto os semestres em que tiverem exercido esses cargos, de montante igual ao vencimento mensal do cargo à data da cessação de funções” (cf. o artigo 31.º, n.º 1, da Lei n.º 4/85, na redação dada pelas Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro).

Aliás, existem diversos pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República a qualificar expressamente a subvenção vitalícia em causa como “medida de segurança social que visa a atenuação, sob um figurino compensatório, dos efeitos do afastamento do exercício da profissão que a carreira política impôs aos titulares de cargos políticos” (assim, v. o Parecer n.º 97/90; no mesmo sentido, v., a título exemplificativo, os Pareceres n.ºs 61/86, 69/86, 104/87, 97/88, 96/90, 97/90, 4/91, 20/92, 73/92, 50/96, 28/98, 1/2003 e 165/2003).

Por outro lado, é evidente que a medida em apreço não constitui um elemento fundamental ou necessário do estatuto dos titulares de cargos políticos — e, por isso, foi eliminada. E, decisivamente, importa ter presente que o fim compensatório desligado do exercício efetivo de funções, como sucede, *não é incompatível* — bem pelo contrário — *com o reconhecimento de uma autónoma função e natureza sociais*, independentemente do *nomeniuris* atribuído. Afinal, como reconhece a maioria que votou o acórdão, está em causa também “assegurar mínimos de existência condigna” a quem prestou determinados serviços, sendo tais «mínimos» aferidos pela “continuidade de um nível de vida satisfatório, sem uma degradação acentuada”.

6 — Os traços típicos de apoio social que (também) caracterizam a subvenção mensal vitalícia desde a sua origem justificam que a sua atribuição seja submetida aos princípios materiais estruturantes do sistema de apoios sociais de caráter não contributivo a cargo dos contribuintes, nomeadamente ao princípio da condição de recursos, entendida como valor máximo dos rendimentos e dos bens de quem pretende um apoio social, bem como do seu agregado familiar, até ao qual a lei condiciona a possibilidade da sua atribuição (cf. o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho). Aliás, não o fazer implicaria sempre um rigoroso exame à luz do *princípio da igualdade*, em que se comparasse o regime de condicionamento dos apoios consubstanciados em prestações não contributivas pagas aos ex-políticos e seus descendentes ou ascendentes com o regime de condicionamento das prestações não contributivas devidas aos cidadãos em geral. *Prima facie* não há razões para um tratamento diferenciado. Recorde-se que a condição de recursos é aplicável a todos “os apoios sociais ou subsídios atribuídos [pelo] Estado, qualquer que seja a sua natureza, previstos em atos legis-

lativos ou regulamentares” (artigo 1.º, n.º 2, alínea f), do Decreto-Lei n.º 70/2010).

Note-se, por outro lado, que o princípio da condição de recursos é de reconhecimento e formulação posterior à previsão originária da subvenção mensal vitalícia, correspondendo a uma verdadeiro desenvolvimento das conceções em matéria de justiça social e a uma das respostas do sistema de proteção social aos desafios colocados pela garantia de sustentabilidade do Estado social. De resto, esta dimensão axiológica sempre deveria ser ponderada ao nível das razões de interesse público justificativas da alteração legislativa — o que *in casu* também não sucedeu.

7 — Finalmente, se o legislador pode reduzir o *quantum* da subvenção vitalícia e fixar-lhe um teto máximo, não se compreende que não possa fazer variar esse *quantum* até ao limite do teto em função das necessidades reais dos beneficiários. A capitação do rendimento do agregado familiar até tenderá a favorecer os beneficiários da subvenção com agregados mais numerosos.

Em todo o caso, não se justifica falar em «perda de autonomia» do beneficiário da subvenção vitalícia ou em “relação de dependência para com os membros do seu agregado familiar” por força da consideração conjunta, para efeitos de verificação da condição de recursos, dos rendimentos de todos os membros de um mesmo agregado, já que a referência autónoma e exclusiva para a atribuição da subvenção é sempre, enquanto for vivo, o próprio beneficiário. A economia comum essencial à consideração do agregado familiar corresponde a uma situação voluntária do beneficiário da subvenção vitalícia (cf. o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 70/2010). Cessando tal economia comum, este volta a ter direito à subvenção até ao valor máximo legalmente previsto.

C) *A análise da situação de confiança e das razões de interesse público para a alteração legislativa*

8 — No acórdão não se questiona a *uniformização* do valor máximo da subvenção vitalícia (com abstração do tipo de cargo concretamente exercido) e a sua *redução* para € 2000. Ao invés é sublinhada a “trajetória crescentemente restritiva” para o reconhecimento do direito à subvenção, que nunca foi pacificamente considerado um “direito imune a mudanças legislativas, de sentido restritivo ou, mesmo, revogatório”. E isto mesmo em relação às subvenções em pagamento.

Com efeito, o que está em causa hoje é, já não diretamente a subvenção mensal vitalícia consignada na Lei n.º 4/85, de 9 de abril, mas apenas a salvaguarda por via da norma transitória do artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, de *um certo regime aplicável aos beneficiários de tal subvenção*. E esse mesmo regime transitório de 2005, devido ao sucessivo estabelecimento de *limites às cumulações* previstos no artigo 9.º da citada Lei, tem sido objeto de várias alterações, todas no sentido de alargar o número de situações em que a prestação em causa pode ser suspensa. Os artigos 77.º da LOE 2014 e 80.º da LOE 2015 inscrevem-se nessa mesma orientação.

Assim, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, os beneficiários de subvenções mensais vitalícias que exerçam quaisquer *funções políticas ou públicas remuneradas* passarão a estar, a partir de 2011 (e, por força da Lei n.º 55-A/201, de 31 de dezembro, artigo 172.º), adstritos à obrigação de optar entre a suspensão do pagamento daquela subvenção e a suspensão da remuneração correspondente à função política ou pública remunerada; a partir do ano

seguinte, os mesmos beneficiários que exerçam quaisquer *funções privadas, incluindo de natureza liberal*, passaram a só poder acumular a totalidade da subvenção com a remuneração correspondente à atividade privada se esta for de valor inferior a três vezes o IAS (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, artigo 203.º). A partir de 2014, quando a remuneração correspondente à atividade privada desempenhada for de valor superior a três IAS, a subvenção mensal vitalícia é reduzida na parte excedente a três IAS até ao limite do valor da subvenção (cf. a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, artigo 78.º). E, por fim, para quem aceitar o caráter permanente das normas do artigo 80.º da LOE 2015, o *limite máximo da subvenção vitalícia* deixou de ser calculado nos termos do artigo 25.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, em função da remuneração atualizada dos diferentes cargos exercidos, para passar a estar submetida a um teto de € 2000, aplicável independentemente dos cargos anteriormente exercidos.

9 — A identificação das expectativas de continuidade a tutelar é crítica para ajuizar da pertinência da invocação do princípio da proteção da confiança. Como este Tribunal afirmou no seu Acórdão n.º 575/2014, “as «expectativas» dos particulares na continuidade, e na não interrupção, da ordem jurídica, não são realidades aferíveis ou avaliáveis no plano empírico dos factos. A sua densidade não advém de uma qualquer pré-disposição, anímica ou psicológica, para antecipar mentalmente a iminência ou o risco das alterações legislativas; a sua densidade advém do tipo de direitos de que são titulares as pessoas afetadas e o modo pelo qual a Constituição os valora” É que, “quanto mais consistente for o direito do particular, mais exigente deverá ser o controlo da proteção da confiança” (Acórdão n.º 862/2013).

No presente acórdão, a expectativa em causa é descrita como correspondendo a um simples *direito legal*: as subvenções vitalícias, não sendo um elemento constitucionalmente imposto ao estatuto dos titulares de cargos políticos, nem consubstanciando uma concretização necessária de um direito fundamental, não são imunes à possibilidade de uma reconfiguração legislativa com alcance redutor do círculo dos beneficiários e dos montantes das prestações. Mais: “a subvenção vitalícia dos ex-titulares de cargos políticos não constitui uma dimensão concreta, nem do direito constitucional ao salário, nem do direito à segurança social. [...] Representa antes um *puro benefício*, que, por razões específicas, válidas num certo contexto histórico, o legislador entendeu atribuir a uma categoria de sujeitos e cuja resistência às alterações legislativas é seguramente mais ténue” (itálico aditado).

Mas, tendo em conta tudo quanto se refere no acórdão a este respeito e, bem assim, as modificações legislativas posteriores a 2005 mencionadas no ponto anterior desta declaração, verifica-se que a confiança constitucionalmente tutelada dos beneficiários da subvenção vitalícia apenas poderia respeitar à *continuidade do reconhecimento pelo exercício passado de funções políticas* e à *atribuição de uma compensação compatível com tal reconhecimento e as funções anteriormente exercidas*; não um *quantum* certo e imodificável. Ora, nessa parte, e pelas razões já referidas, o artigo 80.º da LOE 2015 não constitui uma descontinuidade relativamente ao tratamento anterior; o mesmo preceito continuou a assegurar o pagamento de valores que não podem ser considerados incompatíveis com a autonomia patrimonial ou um nível de vida satisfatório dos beneficiários da subvenção vitalícia.

Mas ainda que assim não fosse, sempre haveria que relevar as importantes razões de interesse público justificativas da modificação do comportamento gerador da expectativa, como são, para além das razões estritamente financeiras mencionadas no acórdão, as preocupações de *justiça social* e de *coerência valorativa* contrárias à continuação das condições privilegiadas, nomeadamente devido à isenção de condição de recursos genericamente aplicável a apoios sociais, de atribuição de um “puro benefício”. — *Pedro Machete*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido por entender que a introdução temporária de uma condição de recursos na atribuição de prestações não contributivas, como é o caso da subvenção mensal vitalícia criada pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril, não viola o princípio constitucional da proteção da confiança.

Em primeiro lugar, impõe-se sublinhar que tal medida, constante do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2015), tem *natureza temporária*, ou seja, destina-se a vigorar apenas no ano económico de 2015. De facto, as normas daquele artigo reproduzem *ipsis verbis* as normas do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2014), o que indicia ser uma norma orçamental. Se fosse uma medida de natureza definitiva, a mesma já resultaria do artigo 77.º da LOE de 2014, constituindo o preceito objeto de fiscalização uma duplicação desnecessária, ou então o legislador teria introduzido tal inovação na Lei n.º 4/85, que é a sede própria para alterar de forma duradoura o regime dessas subvenções, como sempre fez no passado.

Em segundo lugar, se a natureza temporária da condição de recursos faz com que a mesma resista aos testes inerentes às máximas de idoneidade, necessidade e proporcionalidade, uma vez que para o objetivo de consolidação das contas públicas não é uma solução normativa inadequada, desnecessária ou intolerável, como de resto aconteceu com as reduções remuneratórias impostas aos trabalhadores da Administração Pública no ano económico de 2015, também não se pode afirmar que uma *prestação não contributiva* dessa natureza esteja a salvo de alterações legislativas em sentido desfavorável aos seus destinatários. O legislador nunca deu tal sinal, pois nas sucessivas alterações que fez ao regime das subvenções evidenciou a intenção de reduzir o seu montante ou mesmo de as eliminar, como efetivamente ocorreu em 2005. Não há pois uma situação de confiança legítima imputável ao Estado no sentido de que o valor dessas prestações, que não tem a mesma proteção constitucional que as remunerações e as pensões de reforma, nunca poderia ser afetado. E se o comportamento do legislador não contribui para a formação, por parte dos potenciais beneficiários, de expectativas fundadas na intangibilidade ou na subsistência do *regime jurídico* das pensões em pagamento, de igual modo também não alimentou expectativas de que manteria permanentemente um regime legal compatível com a natureza da subvenção, ou que nunca alteraria as suas características essenciais.

Por fim, não me parece que tomar como valor de referência para a fixação do montante da subvenção os rendimentos do agregado familiar descaracterize a sua natureza, em termos tais que fosse imprevisível qualquer alteração nesse sentido. O regime da subvenção mensal vitalícia revela que a prestação assume natureza análoga à das *prestações da segurança social*, já que contempla situações de incapacidade

cidade e de decesso, permite a transmissibilidade “mortis causa” do direito, é auferida após os 55 anos de idade e é cumulável com a pensão de aposentação ou de reforma. Como o tempo de exercício do cargo político *enquanto tal* não garante o direito à aposentação, embora conte para esse efeito no cargo de origem, a lei pretende compensar socialmente o titular daquele cargo na velhice, invalidez e morte com a subvenção mensal vitalícia (cf. Pareceres do Conselho Consultivo Procuradoria Geral da República, n.ºs 97/1998, 97/1990, 73/1992 e 1/2003, in <http://www.dgsi.pt>). Pretendeu-se valorizar a função política através da concessão de uma subvenção suplementar não contributiva que atenua os efeitos prejudiciais da interrupção da atividade profissional em razão da dedicação ao exercício dessa função. A integração no complexo normativo relativo ao regime dos direitos de índole social, destinado a satisfazer as necessidades dos cidadãos, sobretudo daqueles que desenvolvem uma atividade profissional, no setor público ou privado, e em alguns casos do respetivo agregado familiar, justifica que o valor de referência possa incluir também os rendimentos do agregado familiar. A natureza não contributiva da subvenção por si só justifica tal solução, sem que se veja nisso a transformação da subvenção numa prestação assistencialista. A lei não pretende que o reconhecimento do direito à subvenção fique dependente da prova da carência de recursos, mas apenas que a redução temporária do valor da subvenção tenha em conta os rendimentos do agregado familiar. Não se trata, pois, de garantir, em nome da dignidade humana, um rendimento social mínimo de subsistência aos ex-titulares de cargos políticos, mas apenas que o valor prestação compensatória dos encargos inerentes à opção pela carreira política possa ser transitóriamente calculado em função dos rendimentos do agregado familiar. E tal critério não parece desadequado porque a natureza não contributiva da subvenção, a sua autonomia em relação às pensões de aposentação e de reforma, com as quais é cumulável, e a transmissão “mortis causa” do direito revelam que o beneficiário não é apenas o ex-titular de cargo político, mas também pode ser o seu agregado familiar. Daí que não há uma situação de confiança a tutelar, muito menos uma frustração da confiança desproporcional ao interesse público a prosseguir no ano económico de 2015 com a sujeição das subvenções à condição de recursos. — *Lino Rodrigues Ribeiro*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido com base nas seguintes considerações.

As subvenções vitalícias para os titulares de cargos políticos haviam já sido eliminadas por efeito da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, através da revogação dos artigos 24.º a 28.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, mantendo-se transitóriamente apenas para os titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchessem os requisitos da respetiva atribuição (artigo 8.º)

O artigo 77.º da Lei do Orçamento de Estado para 2014 (Lei n.º 82-C/2013, de 31 de dezembro), havia instituído já a condição de recursos relativamente às subvenções vitalícias remanescentes, implicando que a subvenção seja suspensa ou limitada em função do valor do rendimento médio mensal do beneficiário e do seu agregado familiar, tomando como valor de referência € 2000.

Esse mesmo regime foi reproduzido na norma do artigo 80.º da Lei do Orçamento de Estado para 2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro), sendo, desde logo,

muito discutível, que a simples renovação da medida para o ano económico subsequente, enquadrada em considerações gerais de contenção de despesa pública, seja suficiente para transmutar uma medida orçamental com um limite temporal definido pelo princípio da anualidade, numa medida de reconfiguração estrutural de carácter definitivo.

Em todo o caso, cabe fazer notar que a condição de recursos, tal como se encontra regulada no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, para que remetam as sucessivas disposições orçamentais relativas às subvenções mensais vitalícias, corresponde ao limite de rendimentos de valor de bens de quem pretende obter uma prestação de segurança social não contributiva, e do seu agregado familiar, e é um requisito da própria atribuição da prestação (artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.º 1).

No caso, o acórdão reconhece que as sucessivas e constantes alterações do regime legal, que conduziram à restrição dos requisitos da atribuição da subvenção vitalícia e, depois, à sua total eliminação para futuro, impedem que se tenha como verificado o primeiro requisito da tutela constitucional da proteção da confiança (a expectativa de estabilidade do regime jurídico), quando, por fim, a atribuição da subvenção passa também a ser condicionada por um limite de rendimentos.

Quando é certo que para essa mesma conclusão contribui a circunstância de a subvenção constituir um mero benefício, que não dispõe da proteção constitucional do direito ao salário ou do direito à segurança social.

Mal se compreende, neste contexto, que a submissão das subvenções a uma condição de recursos já possa pôr em causa o princípio da tutela da confiança, por efeito da introdução de um elemento inovador que descaracteriza a subvenção como um benefício estritamente pessoal para passar a revestir a natureza de prestação não contributiva comum, dependente dos rendimentos não só do beneficiário como do seu agregado familiar.

Em primeiro lugar, essa é a consequência da própria sujeição das subvenções à condição de recursos, que, como se disse, constitui um pressuposto da atribuição da prestação, e, na linha de outras alterações legislativas restritivas, visa limitar o número de beneficiários e o montante da prestação, por via da equiparação das subvenções vitalícias às prestações da segurança social não contributivas.

Por outro lado, essa pretendida descaracterização da subvenção não é uma inovação que possa atribuir-se à norma agora sindicada, já que a condição de recursos fora já imposta, em termos idênticos, pela Lei do Orçamento de Estado para 2014 e fora já aplicada no decurso desse ano, e nada faria prever, tratando-se de uma norma orçamental e mantendo-se a situação de contingência económica, que essa disposição não fosse renovada com o mesmo sentido e alcance para o ano seguinte, e que o legislador optasse antes por reverter a situação retomando o regime anterior àquela lei orçamental.

Esse antecedente não pode deixar de ser ponderado quando se pretende verificar se houve uma afetação de expectativas por virtude de uma mutação da ordem jurídica com que os destinatários não pudessem contar. De facto, essa mutação, de sentido desfavorável, já tinha ocorrido anteriormente e o Estado não encetou quaisquer comportamentos capazes de gerar a expectativa de continuidade do regime precedente, sendo antes legítimo pensar que se iria manter o regime de condição de recursos, como mecanismo orçamental de contenção de despesas e com a configuração que a lei geral lhe confere.

Poderá dizer-se que uma subvenção sujeita a condição de recursos em termos de a sua atribuição ou o montante a auferir fiquem dependentes de rendimentos do agregado familiar, e não apenas do beneficiário, poderá não ser ajustado ao estatuto constitucional dos titulares de cargos políticos, mas essa é uma questão que se não reflete na tutela constitucional da proteção da confiança e não pode servir de fundamento a um juízo de inconstitucionalidade com esse parâmetro.

Pronunciei-me, por isso, no sentido da não inconstitucionalidade. — *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

DECLARAÇÃO DE VOTO

1 — Decidiu o Tribunal, por maioria, declarar a inconstitucionalidade da norma do orçamento de Estado que previa que às subvenções mensais vitalícias de que *ainda* fruíssem os ex-titulares de cargos políticos se aplicasse a condição de recursos fixada na lei para outras espécies de prestações sociais não contributivas. Pretendia o legislador, com esta norma orçamental, que fossem suspensas as subvenções vitalícias ainda atribuídas sempre que os seus beneficiários tivessem um rendimento mensal médio superior a 2000 euro, calculado nos termos da lei definidora da *condição de recursos*. E pretendia ainda que às demais subvenções fosse aplicado um limite, coincidente com a diferença existente entre esse valor de referência e o rendimento mensal médio do beneficiário, também nos mesmos termos calculado.

Entendeu o Tribunal que semelhante decisão legislativa era inválida; e fundou o seu juízo na violação do «princípio da proteção da confiança», enquanto elemento do Estado de direito (artigo 2.º da CRP).

Para chegar a este juízo, o Tribunal adotou uma argumentação fundada em três argumentos essenciais.

Incidiu o primeiro sobre a caracterização do estatuto jurídico-constitucional do direito subjetivo em causa (o direito à perceção, por parte de ex-titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos, àqueles legalmente equiparados, de uma subvenção mensal vitalícia). Considerou a o Tribunal que um tal direito não gozava da especial proteção jurídica que é própria dos direitos fundamentais, uma vez que a sua atribuição resultara de uma escolha livre do legislador, datada de 1984, destinada a «recompensar empenho», ou «compensar sacrifícios», de quem em «jovem democracia» se decidira pela entrega ou devoção à causa pública. O fundamento constitucional para esta «compensação do empenho» — cuja atribuição fora decidida com o claro intuito de «procurar captar os melhores cidadãos para o exercício de funções públicas» — estaria assim no artigo 117.º da CRP, que estabelece, enquanto princípio geral de organização do poder político, o estatuto próprio dos titulares de cargos políticos. Se sobre tais titulares impende um conjunto específico de deveres, responsabilidades e incompatibilidade que não onera os demais cidadãos, também em relação a eles *pode* a lei definir um conjunto próprio de «direitos e regalias». Nesta última categoria se incluía portanto a subvenção mensal vitalícia, que o legislador de 84, numa espécie de «compensação» pelo «sacrifício» resultante da entrega ou devoção à causa pública, decidira nessa altura instituir. Como a sua decisão fora, face às imposições jurídico-constitucionais, uma decisão *livre* — nada na CRPP obrigava a que se procedesse a esta conformação legislativa da «recompensa» pelo «sacrifício» — nenhuma censura poderia merecer o facto de, décadas mais tarde, o legislador ordinário ter

pura e simplesmente decidido pôr termo, para o futuro, a esta figura que ele próprio *livremente* criara.

Em segundo lugar, mesmo em relação aos efeitos *retrospectivos* desta última decisão — isto é, aos efeitos que ela teria em relação às subvenções já em pagamento, porque conferidas em tempos passados, e que se traduzissem na alteração dos termos em que tais subvenções continuariam a ser recebidas — entendeu o Tribunal que, precisamente por causa da natureza «livre» da decisão legislativa tomada em 84, a afetação negativa das posições subjetivas já adquiridas não podia ser tida como uma «restrição [legislativa] de direitos fundamentais», submetida ao regime apertado do artigo 18.º da CRP. Por esse motivo, os titulares afetados nunca poderiam ter «expectativas fundadas na intangibilidade ou subsistência inalterada do regime jurídico das subvenções em pagamento». Tanto mais que entretanto, entre 1984 e a atualidade, mudara a «consciência social», e por isso se tinham sucedido quanto a esta matéria mudanças legislativas de «sentido restritivo ou mesmo revogatório».

Contudo — e este é o terceiro e final argumento que o Tribunal apresenta, nele se sustentando todo o juízo de inconstitucionalidade — se os particulares afetados não poderiam ter «expectativas fundadas» quanto à inalterabilidade do regime das subvenções já em pagamento, já teriam toda a expectativa de que tais subvenções não mudassem de «natureza», porque nesse sentido tinha ido, até então, todo o «comportamento» legislativo.

É que todas as mudanças legislativas entretanto ocorridas tinham constantemente mantida intacta tal *natureza*, tratando sempre as subvenções como recompensa de um sacrifício que se havia traduzido na entrega (pessoal) à causa pública. Todavia, ao introduzir na norma orçamental sob apreciação a «condição de recursos», o legislador assimilara as subvenções mensais vitalícias às prestações do sistema de segurança social destinadas a assegurar mínimos de sobrevivência condigna, assim se desvirtuando a *natureza* da prestação.

Alterara-se, portanto, o «comportamento do legislador» de uma forma tal que com essa alteração não podiam as pessoas legitimamente contar. Foi este o argumento central do Tribunal. Além disso — entendeu-se também — nenhum «contrapolo valorativo» poderia justificar esta alteração do «comportamento legislativo», uma vez que «considerando o orçamento no seu todo», a poupança de despesa pública alcançada por esta medida não seria «de grande monta».

2 — Não pude subscrever esta argumentação por dois motivos fundamentais. Em primeiro lugar, porque discordo da conceção que lhe subjaz relativamente ao que seja, ou em que é que consista, a *proteção da confiança* enquanto *princípio constitucional*, suscetível de invalidar as decisões do legislador democraticamente legitimado. Em segundo lugar, porque entendo que o Tribunal procedeu neste caso a uma ponderação — entre as «expectativas» das pessoas quanto à inalterabilidade do regime das prestações em causa (ou, como se diz no acórdão, quanto à inalterabilidade da sua «natureza») e os fins de interesse público que a justificariam — que não foi suficientemente fundamentada.

3 — A proteção da confiança, enquanto princípio constitucional decorrente do valor de segurança jurídica insito na ideia de Estado de direito, é aplicável às soluções que o legislador ordinário encontra para resolver problemas de *sucessão de leis no tempo*. Enquanto parâmetro de vali-

dade dos atos do poder legislativo, o âmbito de aplicação da «proteção da confiança» restringe-se a esta — e *só a esta* — situação. Em princípio, a Constituição não proíbe que o legislador faça repercutir sobre o passado os efeitos decorrentes das leis novas que pretenda instituir. A CRP só proíbe expressamente a retroatividade das leis em três situações: quanto às leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3); quanto a leis penais incriminadoras (artigo 29.º, n.º 1) e quanto a leis que definam os elementos essenciais dos impostos (artigo 103.º, n.º 3). Por assim ser, *em princípio*, não está o legislador proibido de conferir eficácia passada aos regimes novos que pretenda instituir. Isto mesmo se compreende, tendo em conta a condição essencial de autorrevisibilidade que caracteriza os atos da função legislativa e os fundamentos democráticos que a sustentam.

Sucede, porém, que este poder do legislador, de conferir eficácia passada a efeitos produzidos por leis novas, não pode deixar de ter limites. E esses limites encontrar-se-ão sempre que, *em ponderação*, se concluir que as razões de interesse público (e o seu respaldo constitucional) que motivaram a alteração do Direito não se podem sobrepor à confiança que os destinatários das normas detinham em que se não desse a mutação da ordem jurídica que os viria a afetar.

Os termos em que o juiz constitucional procede a esta *ponderação* são sempre de ordem valorativa, e nunca de ordem fáctica, empírica ou psicológica. Quer a ponderação se processe nos termos da «fórmula» do Acórdão n.º 287/90, que a jurisprudência seguinte sempre repetiu, quer se processe de acordo com o modelo dos testes, iniciado com o Acórdão n.º 128/2009, o essencial mantém-se. Em ambos os casos do que se trata é de encontrar um *método* para levar a cabo uma *ponderação*. E por esta ser de ordem *valorativa* e não *fáctica* ou *empírica*, o que nela se deve sopesar é a intensidade da tutela constitucional que merecem as situações jurídico-subjetivas privadas, afetadas pela mudança legislativa, e a intensidade da tutela constitucional que merecem as razões que moveram tal mudança.

Neste quadro, que é, repito, de ordem valorativa e não fáctico-empírica, não há lugar para a consideração do «comportamento» do legislador como se de um fenómeno indutor de «representações psicológicas» se tratasse. Resumir o fenómeno de sucessão de leis no tempo — que é, como se sabe, condição de existência e de continuidade da ordem jurídica, na exata medida em que é expressão da abertura da lei à história e ao devir histórico — a algo caracterizado como «comportamento do legislador» não me parece curial. Como me não parece acertado resumir a exigência fundamental que o princípio do estado de Direito faz a esse fenómeno — a de que a adaptação da ordem jurídica ao devir histórico se faça de modo contínuo, articulado e *moderado* — a um «comportamento do legislador» que induza, nos destinatários das normas, certas «representações» ou «pré-disposições psicológicas» e não outras. Como o que está em causa é coisa diversa, a *ponderação* a que o juiz constitucional procede sempre que avalia uma solução legislativa à luz do princípio da proteção da confiança não pode confundir-se com medições empíricas que, assinalando a «constância» do «comportamento do legislador» quanto a certo aspeto da legislação, meça também as repercussões que essa constância tenha tido nas representações *mentais* dos destinatários das normas. Conceber deste modo o juízo inerente à proteção da

confiança implica despojar o princípio da sua raiz juspublicística para o fazer radicar num lugar não reconhecível nos quadros conceptuais próprios do direito constitucional. Em última análise, implica conceber o legislador, que se «comporta» de certo modo, e o destinatário da norma, que vai «acreditando» no «comportamento legislativo», como se de dois parceiros em negociações privadas se tratasse. Nada mais longe dos quadros conceptuais que são próprios do direito constitucional.

Foi, no entanto, neste peculiar entendimento do princípio da «proteção da confiança» que, em meu entender, Tribunal fez assentar no presente caso o juízo de inconstitucionalidade.

Pelas razões expostas, não pude acompanhá-lo.

4 — A este ponto acresce um outro.

A ponderação valorativa que a consideração da proteção da confiança exige — ponderação entre a tutela constitucional que merecem as expectativas dos destinatários das normas na não mutação da ordem vigente, e as razões de interesse público que levaram o legislador a instituir a mudança, com efeitos prejudiciais para direitos adquiridos ao abrigo do regime anterior — implica a aplicação, neste contexto, do terceiro teste do princípio da proporcionalidade. Não há, entre a proteção da confiança e a proporcionalidade, uma simbiose indiferenciada. Quando se avalia uma decisão legislativa à luz do primeiro princípio, não se acrescentam a todos os elementos que o compõem os três testes — a adequação, a necessidade, a proporcionalidade em sentido estrito — que compõem a proporcionalidade (se assim fosse, estreitar-se-ia de forma incontrolada o poder decisório do legislador). A comunicação que existe entre um e outro princípio está apenas na «ponderação» que se inclui no terceiro e último teste da proporcionalidade. Em ambos os casos, mede-se o peso relativo dos dois «lados» da questão que há que decidir: de um lado, a intensidade de proteção constitucional que merecem as posições jurídicas subjetivas dos cidadãos; de um outro lado, a intensidade de proteção constitucional que merecem as razões de interesse público que o legislador invoca para levar a cabo a mudança legislativa que instituiu.

Em todo o caso, os termos em que se processa esta *ponderação* — seja ela feita no quadro do princípio da proporcionalidade, seja ela feita no quadro do princípio da proteção da confiança — têm que ser exigentemente fundamentados. O juízo nunca é, nestas circunstâncias, de fácil formulação, uma vez que estamos perante a mais «fino» e «delicado» teste a que há que proceder.

E não creio que, no presente caso, tal «teste» tenha sido realizado com fundamentação suficiente. Por um lado, porque acabou por ser indiferente, para o «balanceamento» que se fez, um dado que já havia ficado claro — e segundo o qual o direito a aferir subvenções mensais vitalícias decorria exclusivamente da lei ordinária, e não detinha, por isso, especial proteção jurídico-constitucional. Quando se «pesaram» as expectativas dos cidadãos na manutenção, por parte do legislador, da *natureza* destas subvenções, conferindo a esse «peso» a máxima intensidade — pois que se entendeu que havia uma «expectativa», constitucionalmente merecedora da maior tutela, de que as referidas subvenções não fossem «desvirtuadas» pela aplicação da lógica da condição de recursos — em nenhum lugar da ponderação se voltou a valorar o «facto», que já ficara claro, de serem essas subvenções o resultado de uma criação *livre* do legislador. Por que razão poderia então este revogá-las para o futuro, mas nunca submetê-las a condição

de recursos durante o tempo intermédio? Por outro lado, a consideração das razões de interesse público que levaram o legislador a mudar o estado de coisas é feita de modo claramente insatisfatório. Dizer, como se diz, que as poupanças da despesa pública que com esta medida se obteria «são, seguramente, insuficientes», a meu ver, não basta. Por isso, e também por este motivo, não acompanhei a decisão que a maioria tomou. — *Maria Lúcia Amaral.*

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Assembleia Legislativa

Decreto Legislativo Regional n.º 4/2016/A

Adapta à Região Autónoma dos Açores o Sistema de Certificação Energética de Edifícios, o regime de acesso e de exercício da atividade de perito qualificado para a certificação energética e de técnico de instalação e manutenção de edifícios e sistemas e o regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional.

A Diretiva 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativa ao desempenho energético dos edifícios, foi transposta para o ordenamento jurídico nacional através de três diplomas: o Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de abril, que aprovou o Sistema Nacional de Certificação Energética e da Qualidade do Ar Interior nos Edifícios (SCE); o Decreto-Lei n.º 79/2006, de 4 de abril, que aprovou o Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (RSECE), e o Decreto-Lei n.º 80/2006, de 4 de abril, que aprovou o Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE).

A Diretiva 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, veio a ser transposta para o ordenamento jurídico regional através do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2009/A, de 13 de outubro, o qual, respeitando os princípios daquela, procurou, entre o mais, atender às especificidades do contexto climático, arquitetónico e construtivo dos Açores, assim como às condições específicas e aos objetivos definidos para o mercado energético açoriano, em particular no respeitante à utilização de energia elétrica produzida a partir de fontes renováveis.

A entrada em vigor, em fevereiro de 2005, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e a necessidade de introduzir medidas de concretização dos compromissos assumidos de redução do consumo de energia e utilização preferencial de fontes renováveis, conduziram a União a reformular o anterior enquadramento jurídico. Estes objetivos de política energética foram sublinhados em diversos documentos que impõem metas concretas para 2020, tais como o Plano de Ação a Eficiência Energética e a Decisão n.º 406/2009/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009. Tendo em consideração que os edifícios representavam, em 2009, 40 % do consumo de energia total na União, o cumprimento dos objetivos energéticos importou na reformulação da anterior legislação.

Nesta esteira, a Diretiva 2010/31/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa

ao desempenho energético dos edifícios, veio concretizar a reformulação do regime estabelecido pela anterior Diretiva 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002.

A Diretiva 2010/31/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, foi transposta para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, diploma que reuniu, num único instrumento normativo, o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE), o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação (REH) e o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços (RECS), revogando, em consequência, os mencionados Decretos-Leis n.ºs 78/2006, 79/2006 e 80/2006, todos de 4 de abril.

Complementarmente, foi aprovada a Lei n.º 58/2013, de 20 de agosto, que estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade de perito qualificado para a certificação energética (PQ) e de técnico de instalação e manutenção de edifícios e sistemas (TIM).

Tendo em consideração a realidade própria da Região Autónoma dos Açores, importa proceder à adaptação da disciplina constante do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, sem prescindir do aprofundamento da transposição da Diretiva 2010/31/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, para o direito regional, bem como da disciplina constante da Lei n.º 58/2013, de 20 de agosto.

Com efeito, a existência de um território descontinuado, composto por nove realidades distintas, nomeadamente quanto ao número de habitantes por ilha, contexto climático, arquitetónico e construtivo, aconselham à adoção de algumas regras próprias, mais consentâneas com o quotidiano dos principais agentes da certificação energética, com os objetivos traçados para o mercado energético açoriano, bem como com a legislação regional em vigor, designadamente com o regime jurídico de proteção e valorização do património cultural móvel e imóvel e o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, constantes, respetivamente, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, e do Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto.

Neste particular, e tendo em consideração que existem ilhas que não possuem o número adequado de técnicos com as qualificações profissionais exigidas, são aprovadas regras especiais no que respeita aos deveres profissionais, relativamente à independência técnica, sem prescindir naturalmente da fiscalização da atividade desenvolvida por esses profissionais.

No mesmo sentido, foi entendido alargar a atuação do perito qualificado de categoria PQ-I na certificação energética para potência térmica nominal de climatização entre 25 kW e 40 kW, condicionada ao aproveitamento em formação adequada.

Com o intuito de facilitar a promoção da venda e da locação de edifícios, confere-se aos proprietários, promotores ou mediadores a possibilidade de procederem à publicitação dos edifícios, ainda que estes não disponham de pré-certificado ou certificado SCE.

Pelo presente diploma estatui-se, ainda, que o produto das taxas de registo dos pré-certificados e certificados do SCE, assim como o produto das coimas previstas no Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, e na Lei n.º 58/2013, de 20 de agosto, revertem integralmente para os cofres da Região, pois, por decorrência do Estatuto