

Meritíssimo Conselheiro Presidente do  
Tribunal Constitucional

Q-5837/12 (A6)

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista no artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição, requer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013).

Considera o Provedor de Justiça que as referidas determinações normativas, inscritas nos preceitos citados, violam as normas constantes dos artigos 2.º e 13.º da Constituição, como se passa a aduzir.

1.º

Pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, foi aprovado o Orçamento do Estado para o ano de 2013.

2.º

Na sistemática desta Lei os preceitos questionados inserem-se no seu Capítulo III, contendo as “Disposições relativas a trabalhadores do setor público, aquisição de serviços, proteção social e aposentação ou reforma”, mais concretamente, na Secção VI, sob a epígrafe “Proteção social e aposentação ou reforma”.

3.º

É o seguinte o teor das normas impugnadas:

*Artigo 77.º*

*Suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalentes de aposentados e reformados*

1 - Durante a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental, é suspenso o pagamento de 90 % do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, pagas pela CGA, I. P., pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza e grau de independência ou autonomia, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, e empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, aos aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados cuja pensão mensal seja superior a (euro) 1100.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se a soma de todas as pensões devidas a qualquer título percebidas por um mesmo titular e com a mesma natureza, nomeadamente pensões de sobrevivência, subvenções e prestações pecuniárias equivalentes que não estejam expressamente excluídas por disposição legal, e pagas pela CGA, I. P., pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza e grau de independência ou autonomia, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, e empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal.

3 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, considera-se que têm a mesma natureza, por um lado, as pensões, subvenções e prestações atribuídas por morte e, por outro, todas as restantes, independentemente do ato, facto ou fundamento subjacente à sua concessão.

4 - Os aposentados cuja pensão mensal seja igual ou superior a (euro) 600 e não exceda o valor de (euro) 1100 ficam sujeitos a uma redução no subsídio ou prestações previstos no n.º 1, auferindo o montante calculado nos seguintes termos:  $\text{subsídio/prestações} = 1188 - 0,98 \times \text{pensão mensal}$ .

5 - Durante a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental, o valor mensal das subvenções mensais vitalícias, depois de atualizado por indexação às remunerações dos cargos políticos considerados no seu cálculo, é reduzido na percentagem que resultar da aplicação dos números anteriores às pensões de idêntico valor anual.

**6 - O disposto no presente artigo aplica-se cumulativamente com a contribuição extraordinária prevista no artigo seguinte.**

7 - No caso das pensões ou subvenções pagas, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza e grau de independência ou autonomia, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, e empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, o montante relativo ao subsídio cujo pagamento é suspenso nos termos dos números anteriores deve ser entregue por aquelas entidades na CGA, I. P., não sendo objeto de qualquer desconto ou tributação.

8 - O disposto no presente artigo abrange todos os aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que recebam as pensões e ou os subsídios de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, pagos pelas entidades referidas no n.º 1, independentemente da natureza pública ou privada da entidade patronal ao serviço da qual efetuaram os respetivos descontos ou contribuições ou de estes descontos ou contribuições resultarem de atividade por conta própria, com exceção dos reformados e pensionistas abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, alterado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e das prestações indemnizatórias correspondentes atribuídas aos militares com deficiência abrangidos, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 93/83, de 17 de fevereiro, 203/87, de 16 de maio, 224/90, de 10 de julho, 183/91, de 17 de maio, e 259/93, de 22 de julho, e pelas Leis n.ºs 46/99, de 16 de junho, e 26/2009, de 18 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 146/92, de 21 de julho, e 248/98, de 11 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.

9 - O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa e excecional, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos. (negrito meu)

#### Artigo 78.º

##### Contribuição extraordinária de solidariedade

1 - As pensões pagas a um único titular são sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), nos seguintes termos:

- a) 3,5 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre (euro) 1350 e (euro) 1800;
- b) 3,5 % sobre o valor de (euro) 1800 e 16 % sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre (euro) 1800,01 e (euro) 3750, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %;
- c) 10 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a (euro) 3750.

2 - Quando as pensões tiverem valor superior a (euro) 3750 são aplicadas, em acumulação com a referida na alínea c) do número anterior, as seguintes percentagens:

- a) 15 % sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor;
- b) 40 % sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS.

3 - O disposto nos números anteriores abrange, além das pensões, todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que não estejam expressamente excluídas por disposição legal, incluindo as atribuídas no âmbito do sistema complementar, designadamente no regime público de capitalização e nos regimes complementares de iniciativa coletiva, independentemente:

a) Da designação das mesmas, nomeadamente pensões, subvenções, subsídios, rendas, seguros, indemnizações por cessação de atividade, prestações atribuídas no âmbito de fundos coletivos de reforma ou outras, e da forma que revistam, designadamente pensões de reforma de regimes profissionais complementares;

b) Da natureza pública, privada, cooperativa ou outra, e do grau de independência ou autonomia da entidade processadora, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, caixas de previdência de ordens profissionais e por pessoas coletivas de direito privado ou cooperativo, designadamente:

- i) Centro Nacional de Pensões (CNP), no quadro do regime geral de segurança social;
- ii) Caixa Geral de Aposentações (CGA), com exceção das pensões e subvenções automaticamente atualizadas por indexação à remuneração de trabalhadores no ativo, que ficam sujeitas às medidas previstas na presente lei para essas remunerações;
- iii) Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS);
- iv) Instituições de crédito, através dos respetivos fundos de pensões, por força do regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no setor bancário;

v) Companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões;

c) Da natureza pública, privada ou outra da entidade patronal ao serviço da qual efetuaram os respetivos descontos ou contribuições ou de estes descontos ou contribuições resultarem de atividade por conta própria, bem como de serem obrigatórios ou facultativos;

d) Do tipo de regime, legal, convencional ou contratual subjacente à sua atribuição, e da proteção conferida, de base ou complementar.

4 - O disposto nos números anteriores não é aplicável à componente de reembolso de capital, exclusivamente na parte relativa às contribuições do beneficiário, das prestações pecuniárias vitalícias devidas por companhias de seguros.

5 - Para efeitos de aplicação do disposto nos n.ºs 1 a 3, considera-se a soma de todas as prestações da mesma natureza e percebidas pelo mesmo titular, considerando-se que têm a mesma natureza, por um lado, as prestações atribuídas por morte e, por outro, todas as restantes, independentemente do ato, facto ou fundamento subjacente à sua concessão.

6 - Nos casos em que, da aplicação do disposto no presente artigo, resulte uma prestação mensal total ilíquida inferior a (euro) 1350 o valor da contribuição devida é apenas o necessário para assegurar a percepção do referido valor.

7 - Na determinação da taxa da CES, o 14.º mês ou equivalente e o subsídio de Natal são considerados mensalidades autónomas.

8 - A CES reverte a favor do IGFSS, I. P., no caso das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, e a favor da CGA, I. P., nas restantes situações, competindo às entidades processadoras proceder à dedução da contribuição e entregá-la à CGA, I. P., até ao dia 15 do mês seguinte àquele em que sejam devidas as prestações em causa.

9 - Todas as entidades abrangidas pelo n.º 3 são obrigadas a comunicar à CGA, I. P., até ao dia 20 de cada mês, os montantes abonados por beneficiário nesse mês, independentemente de os mesmos atingirem ou não, isoladamente, o valor mínimo de incidência da CES.

10 - O incumprimento pontual do dever de comunicação estabelecido no número anterior constitui o responsável máximo da entidade, pessoal e solidariamente responsável, juntamente com o beneficiário, pela entrega à CGA e ao CNP da CES que estas instituições deixem de receber e pelo reembolso às entidades processadoras de prestações sujeitas a incidência daquela contribuição das importâncias por estas indevidamente abonadas em consequência daquela omissão.

11 - O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excepcionais, de base legal, convencional ou contratual, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos, com exceção das prestações indemnizatórias correspondentes, atribuídas aos deficientes militares abrangidos, respetivamente pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 93/83, de 17 de fevereiro, 203/87, de 16 de maio, 224/90, de 10 de julho, 183/91, de 17 de maio, e 259/93, de 22 de julho, pelas Leis n.ºs 46/99, de 16 de junho, e 26/2009, de 18 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 248/98, de 11 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.

#### 4.º

O primeiro preceito citado determina a suspensão do pagamento, ou a redução, conforme os casos e com o alcance aí fixado, do subsídio de férias ou equivalente de aposentados e reformados que auferem pensões através do sistema público de segurança social.

5.º

Repristina assim para este exercício orçamental, no que à prestação em causa concerne e ainda que com modelação distinta, uma das medidas consignadas no art.º 25.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012), cujas normas foram declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral, pelo Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional.

6.º

Por seu lado e em cúmulo com a referida medida ablativa (n.º 6 do artigo 77.º citado), o artigo 78.º sujeita as pensões, bem como outras “prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título” a aposentados e reformados, a uma contribuição extraordinária de solidariedade, medida de natureza fiscal que, no plano substantivo, replica, relativamente aos aposentados e reformados e em razão dessa sua condição, a determinação normativa de redução das remunerações pagas aos que exercem funções no sector público – artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011), mantido em vigor pelos Orçamentos do Estado para 2012 e 2013 (respetivamente, artigos 20.º e 27.º das Leis correspondentes).

7.º

Significa isto que, sem embargo da referida natureza fiscal (que convoca a aplicação do princípio da unicidade do imposto sobre o rendimento pessoal), a contribuição extraordinária de solidariedade, nos moldes ora vigentes, consubstancia uma autêntica medida de redução de pensões e rendimentos equiparados, titulados por aposentados e reformados.

8.º

Para aferição da conformidade constitucional das medidas que dimanam dos preceitos questionados, estas não podem deixar de ser ponderadas à luz dos princípios da igualdade, da proteção da confiança dos cidadãos e da proibição do excesso.

9.º

Com efeito, conforme entendimento que o Tribunal Constitucional teve já ocasião de expressar, «*a protecção dos direitos a prestações sociais já instituídos opera, no essencial, através dos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático, tais como a igualdade ou a confiança legítima (...)*», tal como ficou vertido no Acórdão n.º 3/2010 (incidente sobre um conjunto de normas que tornaram mais exigente o sistema de aposentação dos funcionários públicos, resultando numa diminuição do nível de protecção anteriormente reconhecido).

10.º

Se é certo que no Acórdão n.º 353/2012 o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade de medidas análogas por violação do princípio da igualdade, **dispensou-se, por concomitante desnecessidade, de aferir da sua constitucionalidade face aos princípios da confiança e da proibição do excesso.**

**Da violação do princípio da igualdade:**

11.º

As medidas constantes dos preceitos em causa vêm dirigidas a uma categoria bem determinada de destinatários, a saber, os aposentados e reformados.

12.º

Com efeito, salvaguardadas em ambas as situações as exceções que legislador autorizou, as medidas constantes do artigo 77.º têm por destinatários os aposentados e reformados que auferem pensões através do sistema público de segurança social e as medidas que dimanam do artigo 78.º, além desse círculo de pessoas, veem o respetivo âmbito subjetivo enunciado na norma inserta no seu n.º 3, tratando indistintamente não só pensões de diversa natureza como também outras “prestações pecuniárias vitalícias” devidas a aposentados e reformados.

13.º

É sabido que, numa formulação compendiada, de resto bem assente na jurisprudência do Tribunal Constitucional, o princípio constitucional da igualdade postula que se dê tratamento igual a situações de facto essencialmente iguais e tratamento diferente para as situações de facto desiguais, não proibindo o mesmo princípio, em absoluto, as diferenciações, mas apenas aquelas que se afigurem destituídas de fundamento razoável (proibição do arbítrio).

14.º

Acresce que, na formulação do Tribunal Constitucional no citado Acórdão n.º 353/2012 e na senda de jurisprudência anterior aí referenciada, *«a igualdade jurídica é sempre uma igualdade proporcional, pelo que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade. A dimensão da desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva»*. (sublinhado meu)

15.º

A esta luz, não se perde de vista o entendimento expresso no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 396/2011, tendo por objeto normas constantes da Lei do Orçamento do Estado para 2011 dirigidas aos que exercem funções no setor público, segundo o qual *«quem recebe por verbas públicas não está em posição de igualdade com os restantes cidadãos, pelo que o sacrifício adicional que é exigido a essa categoria de pessoas – vinculada que ela está (...) à prossecução do interesse público – não consubstancia um tratamento injustificadamente desigual»*.

16.º

Todavia, importa não extrapolar o sentido da prossecução do interesse público que recai sobre «quem recebe por verbas públicas», como habilitação bastante, por natureza e de per se, para determinadas diferenciações de tratamento, inclusive num contexto de excecionalidade orçamental como aquele que ora nos afeta.

17.º

Isto porquanto, sem embargo de a expressão citada não estar necessariamente confinada ao conceito comum de “função pública”, se atendermos ao disposto no artigo 269.º, n.º 1, da Constituição, a subordinação ao interesse público consubstancia um princípio constitucional que respeita, na sua essência, ao **exercício de determinada função**.

18.º

Com efeito, conforme se expressam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «*a vinculação exclusiva ao interesse público só afecta os trabalhadores da Administração pública, quando no exercício das suas funções, não podendo essa vinculação afectar ou limitar a sua vida privada ou o exercício dos seus direitos quando fora delas*» (in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed., Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010, p. 840).

19.º

Nesta linha e com relevo para a matéria a sindicar, atento o tratamento de acentuado desfavor dado aos aposentados e reformados pelas normas questionadas, perfila-se, com toda a clarividência, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 72/2002, pronunciado a propósito de norma do Estatuto da Aposentação que determinava a extinção da situação de aposentado no caso de perda da nacionalidade portuguesa, quando esta fosse exigida para o exercício do cargo pelo qual tinha sido concedida a aposentação.

20.º

Assim, pode ler-se no mencionado aresto o seguinte (com realce meu):

*no “estatuto da aposentação” – que é matéria de “função pública” – avulta a sua dimensão de instrumento e instituto de “segurança social”; o direito à aposentação é, de algum modo, o direito à segurança social dos funcionários e agentes da Administração Pública.*

*E, nesta perspectiva, deixa de ser decisiva a circunstância de a situação jurídica dos aposentados incluir elementos do estatuto da função pública, para assumirem maior relevância outras considerações.*



*Desde logo, o facto de o fundamento em que assenta a extinção da situação de aposentação – deixar o interessado de ser português quando o cargo por ele exercido e por que adquiriu o estatuto de aposentado exige a nacionalidade portuguesa – não atender à **substancial diferença entre a situação de trabalhador no activo e a de aposentado.***

*Com efeito, no caso, a exigência da nacionalidade portuguesa conexas-se intimamente com o efectivo exercício do cargo – é porque neste não predominam funções técnicas e nele avultam poderes cujo exercício não deve ser atribuído a não nacionais que a Constituição estabelece a ressalva ao princípio da equiparação – sendo certo que **na situação de aposentado o funcionário fica definitivamente dispensado do serviço activo, perdendo, deste modo, sentido que nela se projectem os condicionamentos impostos ao exercício do cargo e só por este justificados.***

21.º

Resulta, por conseguinte, em toda a sua clareza, desta passagem do Acórdão n.º 72/2002, a “substancial diferença entre a situação de trabalhador no activo e a de aposentado”, **não sendo legítimo, sem desvalor para o princípio da igualdade, confundir-se a situação do servidor público, no plano dos condicionamentos decorrentes do exercício de funções, com a situação do aposentado.**

22.º

Por maioria de razão, não pode ser confundida, nesse mesmo plano, a situação do servidor público com a do reformado do sector privado, este último nunca tendo detido qualquer vínculo laboral de natureza pública.

23.º

Razão pela qual, um juízo segundo o qual a vinculação à prossecução do interesse público de quem recebe por verbas públicas pode, em circunstâncias como as presentes, justificar quanto a estes – ainda que com limites, como sublinhou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 353/2012 – um esforço adicional, deve merecer uma

ponderação específica no que aos aposentados e reformados concerne, não lhes sendo aplicável pelos motivos expostos.

24.º

Aliás, o próprio Tribunal Constitucional não deixou de reconhecer já no Acórdão n.º 353/2012 que *«a situação específica dos reformados e aposentados se diferenci[a] da dos trabalhadores da Administração Pública no ativo, sendo possível quanto aos primeiros convocar diferentes ordens de considerações no plano da constitucionalidade (...)»*.

25.º

Ora, a esta luz, importa fazer notar que as medidas contestadas denunciam um “estatuto diminuído” dos aposentados e reformados, acoplado a essa sua condição – e unicamente em razão da mesma – uma obrigação especial perante os encargos públicos.

26.º

Esta situação é tanto mais evidente e gravosa porquanto extravasa as pensões de reforma ou aposentação recebidas através do sistema público de segurança social, atento o recorte, no artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, da contribuição extraordinária de solidariedade, a qual, nomeadamente no caso dos fundos de pensões, configura uma tributação específica de determinados rendimentos de capitais, em termos não aplicáveis à generalidade dos rendimentos desta categoria.

27.º

Com efeito, quanto à suspensão/redução, nos termos legislativamente conformados, do subsídio de férias ou equivalentes pagos por verbas públicas aos reformados e aposentados, está em causa a ablação, na medida determinada, de uma prestação complementar que, conforme declarado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, assume *«a mesma natureza das prestações mensais pagas a estas pessoas, caracterizadas por uma periodicidade distinta, mas que se integram no cômputo global anual da pensão»*. (sublinhado meu)

28.º

De outro modo dito, as medidas que dimanam do artigo 77.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, redundam, para os aposentados e reformados abrangidos, numa amputação do montante anual das respetivas pensões.

29.º

Cumulativamente com essa “compressão” de rendimentos, os aposentados e reformados, com a amplitude do alcance definido no n.º 3 do artigo 78.º, são sujeitos, unicamente por força dessa sua condição, a um corte acrescido das respetivas pensões e outras prestações equiparadas para o efeito pelo legislador, operado por via da chamada contribuição extraordinária de solidariedade, a qual discrimina negativamente as pensões e as prestações abrangidas para efeitos de tributação, redundando num tratamento fiscal diferenciado do círculo de cidadãos destinatários.

30.º

Não se desconhece que no *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica* consta, no quadro da “política orçamental em 2012”, medida expressa com a seguinte formulação: «*Reduzir as pensões acima de 1.500 euros, de acordo com as taxas progressivas aplicadas às remunerações do sector público a partir de Janeiro de 2011, com o objectivo de obter poupanças de, pelo menos, 445 milhões de euros*».

31.º

Para efeitos da redução das pensões operada por via do artigo 78.º em questão, o legislador fixou limiar aparentemente distinto (€1350) daquele fixado para a operatividade da redução remuneratória dos que exercem funções no setor público (€1500), previsivelmente em vista de, em ambas as situações, ter na sua base um aproximado rendimento “líquido” (tendo em conta que aqueles que exercem funções no sector público realizam descontos para os respetivos sistemas de segurança social, nos

quais se integrem), e, por conseguinte, numa lógica de tendente equiparação no tratamento de situações que, como o Tribunal Constitucional antecipou, são distintas.

32.º

Estamos, por conseguinte, perante um “esforço adicional”, “em prol da comunidade” que é pedido, em significativa medida, aos aposentados e reformados, sobre os quais é ilegítimo, conforme anteriormente aduzido, fazer recair qualquer obrigação qualificada perante os encargos públicos.

33.º

Subsiste, por conseguinte, quanto a este círculo de cidadãos, uma diferenciação discriminatória na participação nos encargos com a diminuição com o défice público, privados que são, por forças das normas objeto do presente pedido, de parte significativa do seu rendimento, com desvalor, em ultima instância, das exigências da igualdade proporcional.

34.º

Estas medidas ablativas são particularmente desproporcionadas e injustas – em onerosidade agravada pela cumulação das mesmas no contexto mais amplo de medidas de agravamento fiscal –, carecem de fundamento material bastante, constitucionalmente ponderoso face ao princípio da igualdade, para justificar o tratamento de desfavor conferido aos aposentados e reformados, mesmo num quadro de emergência económica, financeira e orçamental nacional.

35.º

Pelo que as normas em causa são inconstitucionais, por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição.

### **Da violação do princípio da proteção da confiança e da proibição do excesso:**

36.º

À luz das exigências do princípio da proteção da confiança, ínsito no princípio do Estado de direito, a determinação, pelo legislador, das medidas ablativas em causa, não pode também deixar de ser, desde logo, aferida no quadro da distinção entre direitos em formação e direitos adquiridos.

37.º

Com efeito, por força dos ditames que inerem aos assinalados princípios constitucionais, não é idêntico o nível de tutela das expectativas relativamente a

- a) um trabalhador no ativo durante o período em que efetua as suas contribuições para o correspondente sistema de segurança social, num quadro legal aberto à revisibilidade, em comparação com
- b) uma pessoa já aposentada ou reformada em cuja esfera jurídica se consolidou, por aplicação de um determinado regime legal, a situação de concessão da aposentação/reforma, com o conseqüente pagamento da respetiva pensão.

38.º

Os aposentados e reformados veem reduzidas as suas pensões, com lesão de expectativas legitimamente fundadas quanto à confiança gerada pela consolidação, no momento da aquisição do estatuto de aposentado/reformado, do direito à pensão, bem como – o que não é despiciendo – da sua adequada salvaguarda.

39.º

Importa realçar que a tal acresce não poder auferir o conjunto de destinatários das normas em causa, em princípio, de rendimentos do trabalho, encontrando-se numa condição que dificilmente permite a reorientação da sua vida, com o objetivo de fazer face a dificuldades acrescidas, designadamente por via de um mais vasto leque de medidas de austeridade.

40.º

A situação afigura-se tanto mais injusta, quanto é certo que, no que especificamente tange à contribuição extraordinária de solidariedade, destinando-se a mesma a financiar o sistema público de segurança social (n.º 8 do artigo 78.º), como que duplica, no plano substantivo e em certa medida, uma obrigação contributiva a seu tempo já cumprida e, todavia, agora confrontada com a correspondente obrigação prestacional amputada.

41.º

Também neste plano, a iniquidade é tanto mais acentuada no que diz respeito às situações abrangidas pelo disposto no artigo 78.º e que se situam fora das relações contributivas no âmbito do sistema público de segurança social, tratando igualmente não só pensões de distinta natureza como também outras “prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título” aos cidadãos visados.

42.º

Acresce que, sempre numa ponderação sob os parâmetros constitucionais da proteção da confiança, não podem ser igualmente onubiladas as específicas obrigações do Estado em matéria de proteção da terceira idade, estando consagrado no art.º 72.º da Lei Fundamental o direito das pessoas idosas à segurança económica, em consideração, certamente, da já assinalada situação de maior vulnerabilidade em que se encontram nessa fase da vida.

43.º

Como se expressa Rui Medeiros a este respeito (*in* Jorge Miranda; Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010, pp. 1404-1405):

*embora velhice e reforma não sejam sinónimos, não se pode olvidar que a passagem à situação de reforma e a dependência do sistema de pensões constituem frequentemente, um importante factor de vulnerabilização e de precarização da vida das pessoas idosas (Heloísa Perista, Usos do tempo, ciclo de vida e vivências da velhice, págs. 170-171). O direito à segurança económica*

*que a Constituição assim autonomiza tem plena justificação, embora deva ser conjugado com o direito fundamental à segurança social das pessoas idosas (...) e constitua, nessa medida, uma incumbência do Estado. O núcleo essencial do dever de proporcionar segurança económica aos idosos, que se extrai do artigo 72.º, n.º 1, tem assim em vista as pensões pagas pelo sistema de segurança social que ao Estado cumpre organizar e manter (...).*

44.º

Em consideração do que antecede, a frustração de expectativas legítimas que para o círculo dos aposentados e reformados decorre da aplicação do teor dos citados artigos 77.º e 78.º não se afigura constitucionalmente tolerável em vista dos parâmetros valorativos decorrentes do princípio da proteção da confiança, atendendo à “situação específica” das pessoas que integram o referido círculo e à proteção acrescida que lhes é devida, mesmo que em face de um interesse público de realização imperativa e do carácter transitório das medidas ablativas.

45.º

Acresce que, no plano das exigências de proporcionalidade, no quadro da necessária articulação entre o princípio da proteção da confiança e o princípio da proibição do excesso, as soluções normativas impugnadas, na sua aplicação cumulativa, vão para além dos “limites de razoabilidade e de justa medida”.

46.º

Com efeito, atentos a especificidade da situação dos aposentados e reformados afetados pelas medidas ablativas em questão e o cúmulo de sacrifício que as mesmas carregam, sobressai aqui a intensidade da afetação dos respetivos interesses e expectativas legítimas, estando em causa «*reduções significativas, capazes de gerarem ou acentuarem dificuldades de manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de compromissos assumidos (...)*», para me socorrer de expressão constante do Acórdão n.º 396/2011 do Tribunal Constitucional.

47.º

A excessiva onerosidade revelada pelos montantes pecuniários que os aposentados e reformados visados perdem não é despicienda, estando em causa perdas significativas para os patrimónios dos cidadãos atingidos em termos que acarretam a “frustração do «investimento na confiança»”, sobressaindo, outrossim, o desvalor das medidas questionadas à luz de uma aplicação articulada dos princípios da proibição do excesso e da proteção da confiança.

48.º

Assim sendo, estamos perante a afetação, com elevado grau de intensidade, de uma posição de confiança das pessoas especificamente visadas, constitucionalmente desconforme, afigurando-se a mesma desproporcionada pelo excessivo acréscimo de sacrifício e pela medida de esforço exigidos a este círculo determinado de cidadãos.

49.º

Pelo que as normas em causa são ainda inconstitucionais, por violação dos princípios da proteção da confiança e da proibição do excesso, ambos subprincípios densificadores do princípio do Estado de direito acolhido no artigo 2.º da Constituição.

*Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013), por violação dos artigos 2.º e 13.º da Constituição.*

O Provedor de Justiça,

Alfredo José de Sousa